



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



Una nota sui costi della rappresentanza politica in Italia

SETTEMBRE 2011

Ufficio Studi



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

Una nota sui costi della rappresentanza politica in Italia

SETTEMBRE 2011

Mariano Bella - Luciano Mauro

Ufficio Studi

Editing: Francesco Rossi - *Direzione Centrale Comunicazione e Immagine*

© 2011 Confcommercio-Imprese per l'Italia

INDICE

SINTESI	1
1. RAPPRESENTANZA POLITICA, COSTI, SPRECHI	9
1.1 L'efficienza della spesa pubblica in Italia	12
2. UNA CLASSIFICAZIONE DEI COSTI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA	17
2.1 Una classificazione dei costi	19
2.2 Fonti e classificazioni statistiche utili per la comparazione internazionale sui costi per Servizi Generali della Pubblica Amministrazione	22
3. UNA STIMA DEI COSTI ATTUALI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA IN ITALIA	29
3.1 Stima dei costi monetari diretti	32
3.2 Stima dei costi monetari di funzionamento	38
3.3 Stima degli altri costi monetari: il finanziamento pubblico dei partiti politici e dei giornali di partito	40
3.4 Quadro di sintesi dei costi monetari	46
3.5 Recenti provvedimenti di riduzione dei costi della politica	48

SINTESI

Il Pil italiano vale oltre 1.500 miliardi di euro. La pressione fiscale è attorno al 43%. Siamo ormai un popolo di 60 milioni di residenti. La spesa pubblica, che vale più di metà del prodotto, eccede il gettito fiscale e il rapporto tra debito pubblico e Pil si avvicina al 120%.

Più o meno queste cifre, e altre, stanno nella testa del cittadino medio. Ma se allo stesso cittadino si chiedesse una valutazione approssimativa sul costo della rappresentanza politica nel nostro Paese probabilmente qualsiasi cifra potrebbe essere fornita (non solo dal cittadino medio ma anche dal cittadino esperto o sedicente tale). D'altra parte, sovente, nei mezzi di comunicazione e presso la stessa classe dirigente, la quantificazione di tali costi appare eccessiva e fantasiosa oppure non appare affatto. E' un costo avvolto nel più fitto mistero. Circostanza, questa, che genera sospetto e demagogia, tanto che di frequente si dimentica che la rappresentanza politica necessariamente costa. E che costo non vuole dire automaticamente spreco.

Anzi, per essere *precisi* sulla vaghezza del problema, è già complicato definire il perimetro della questione: all'interno dei costi della politica quasi sempre si inseriscono voci di spesa che non vi dovrebbero rientrare, principalmente a causa della confusione che regna sovrana sul tema per le più svariate ragioni (a cominciare dalla doverosa ma difficile distinzione tra politica e amministrazione). Pure nella fitta nebbia statistico-contabile che avvolge la questione, resta netta la sensazione che costi e sprechi legati alla politica siano comunque considerevoli.

Sul punto, autorevoli commentatori¹ hanno lucidamente sottolineato l'estrema difficoltà di documentare in misura precisa i costi collegati alla rappresentanza politica, data la congerie di disposizioni normative e contabili, caratterizzate da ogni forma di regimi speciali e deroghe, che regolano la materia.

L'obiettivo di questa nota è di valutare in modo analitico, il costo che i cittadini complessivamente sostengono per eleggere e fare funzionare (bene o male) la rappresentanza politica, cioè quella funzione che è pre-condizione per la presa di decisioni collettivizzate.

Una cattiva (buona) legislazione sull'immigrazione o una cattiva (buona) legge di bilancio generano sprechi (benefici) per la collettività. Senz'altro, però, questi non sono costi (o vantaggi) della rappresentanza politica. Il costo della politica nel senso che qui adottiamo è quello riguardante la predisposizione di strumenti per prendere quelle decisioni: nella democrazia rappresentativa è il costo della rappresentanza.

Nella definizione del perimetro dei costi abbiamo adottato un'impostazione restrittiva. Non consideriamo, infatti, i costi della Presidenza del Consiglio dei Ministri né degli organi costituzionali diversi da quelli direttamente elettivi, né delle giunte di Regioni ed Enti locali. Riteniamo, infatti, che gli organi del potere esecutivo/amministrativo svolgerebbero le proprie funzioni indipendentemente dall'esistenza di un potere legislativo scelto con meccanismi democratici a base elettorale.

Per ragioni logiche, oltre che per l'esigenza di semplificare i conteggi, non abbiamo inserito nei costi della politica, la spesa delle Pubbliche Amministrazioni per trattamenti di quiescenza.

1 Tra gli altri, Angelo Panebianco, *Mettete a dieta la grassa politica*, Corriere della Sera, giovedì 14 luglio 2011.

Stabiliti i costi si potrà, forse, passare all'esame degli sprechi, intesi come costi in eccesso rispetto a qualche criterio di ottimo. Di esso non disponiamo e quindi questa nota non contiene alcuna valutazione dei costi in eccesso, l'esistenza dei quali è tuttavia testimoniata da una pluralità di indizi. L'analisi degli sprechi è un'altra storia della quale la valutazione dei costi è l'indispensabile premessa.

Per quantificare correttamente è necessario classificare.

Sotto questo profilo, proponiamo una possibile tassonomia (fig. A) dei costi della rappresentanza politica, distinguendo tra **costi monetari** e **costi non monetari**. I primi si suddividono in **costi diretti** (di rappresentanza), cioè riferiti agli emolumenti dei rappresentanti (eletti), **costi di funzionamento**, comprendenti sia le remunerazioni per personale dipendente e per le collaborazioni (costi indiretti), sia gli acquisti di beni e servizi intermedi della pubblica amministrazione (costi gestionali), strumentali all'esercizio effettivo della rappresentanza politica, e **altri costi**.

Soltanto i costi monetari sono stati oggetto di quantificazione della presente nota.

Per la quantificazione dei costi monetari diretti, legati strettamente alla funzione di rappresentanza, abbiamo proceduto ad una verifica empirica, attraverso le norme che regolano il calcolo di indennità e rimborsi, nonché ricorrendo a fonti certificate come i bilanci consuntivi delle istituzioni, laddove disponibili. Per i costi di funzionamento, invece, non esistendo informazioni analitiche sulle spese correnti per funzione delle assemblee legislative desumibili da bilanci/rendiconti, abbiamo preferito seguire un criterio di imputazione. In pratica, sulla base di indicazioni più generali relative alla pianta organica del pubblico impiego a livello nazionale e locale, abbiamo attribuito proporzionalmente alle assemblee legislative un numero di dipendenti in funzione di staff, la cui fissazione ha poi reso possibile quantificarne il costo del lavoro e i conseguenti costi gestionali in termini di acquisti di beni e servizi strumentali all'esercizio della rappresentanza politica, partendo da un valore medio di spesa per dipendente.

Sui costi non monetari, d'altra parte, non abbiamo tentato alcuna operazione di misurazione, seppure teoricamente possibile, né di tipo empirico né di tipo deduttivo. Ci preme però sottolineare che tali costi, pur non determinando un esborso monetario diretto, rappresentano un gravame pesante per la collettività.

E' presumibile che la quasi totalità dei costi non monetari sia rappresentata da costi in eccesso.

La prima tipologia di costo non monetario è riconducibile a **costi di intermediazione**, in termini sia di assunzione di decisioni sia di intromissione della politica all'interno di relazioni economiche che potrebbero essere gestite senza di essa. Basti pensare alla presenza di politici eletti all'interno di organi amministrativi in aziende di diretta o indiretta emanazione della pubblica amministrazione, o ad essa legate attraverso vincoli di proprietà o controllo, come le *public utilities*. L'eccesso di intermediazione devia, rallenta o paralizza il processo decisionale. Tra i costi non monetari vi sono anche quindi i costi delle mancate decisioni.

La seconda tipologia si riferisce alla (cattiva) **allocazione** (del capitale umano). Per questa via si riduce il livello e la dinamica del prodotto potenziale. Una posizione politica inutile o dan-

nosa (perché in eccesso rispetto a un'organizzazione efficiente) crea aspettative presso i cittadini, soprattutto presso le giovani generazioni. Gli investimenti di qualsiasi genere per concorrere ad occupare una posizione inutile o dannosa sono sottratti al loro uso efficace ed efficiente.

Questi costi potrebbero essere superiori a qualsiasi altra tipologia di onere, anche se difficili da misurare.

L'enfasi che poniamo sui costi non monetari (che non siamo in grado di misurare) deriva dal nostro rifiuto di argomentazioni che vorrebbero inibire la semplificazione politica e amministrativa sulla base del fatto che i risparmi monetari diretti dell'operazione risulterebbero esigui. La cancellazione di un consiglio circoscrizionale, ad esempio, potrebbe portare nelle casse comunali risparmi diretti limitati ad alcune decine di migliaia di euro. Ma il beneficio risulterebbe largamente superiore a tale cifra se si considerassero correttamente tutti i costi indotti della filiera politica che l'abolizione di posizioni ridondanti permette di recuperare.

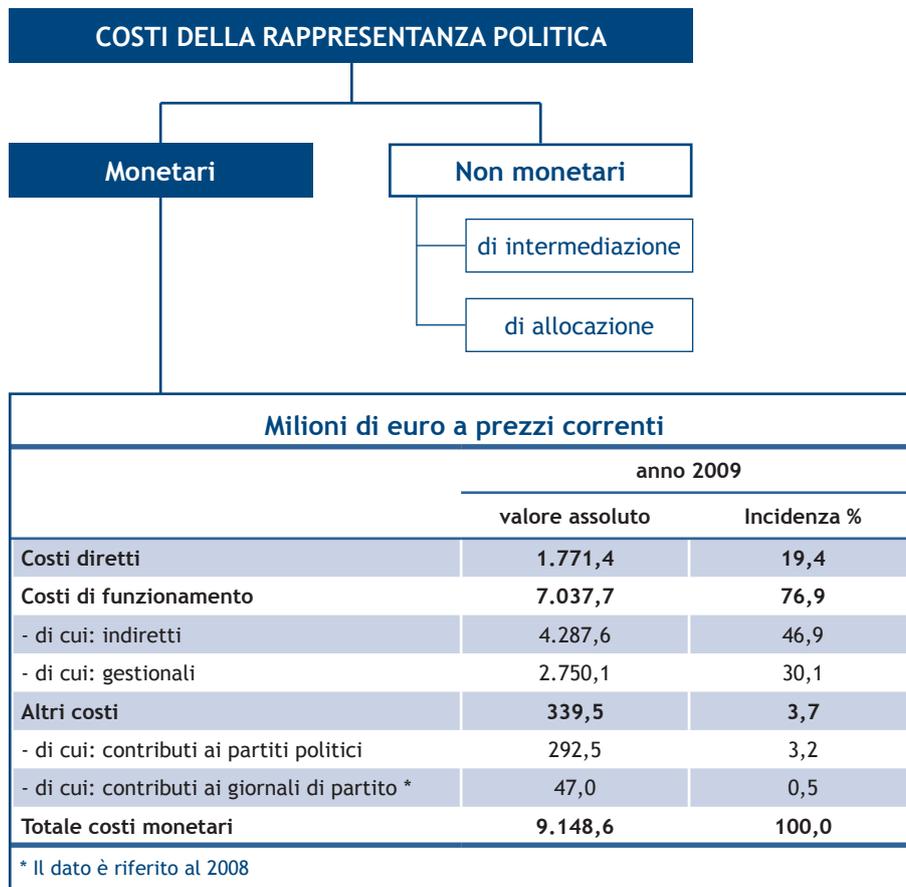
La base per un corretto calcolo dei benefici-costi di una decisione dovrebbe, quindi, includere tutti i costi monetari e la considerazione dell'esistenza di correlati e rilevanti costi non monetari.

Nel complesso i costi monetari misurabili della rappresentanza politica, calcolati per l'anno 2009, superano i 9,1 miliardi di euro (fig. A).

Va però evidenziato, a chiare lettere, che di questa stima dei costi della rappresentanza politica, almeno per la parte dei costi diretti, una frazione - se assumiamo come parametro le indennità dei parlamentari nazionali - stimabile intorno al 50%, ne rappresenta il prelievo tributario e contributivo: in pratica, dei quasi 1,8 miliardi di euro di costi diretti, circa la metà ritorna alle casse dello stato sotto forma di imposte. E' una sottolineatura non banale perché quando si suggeriscono tagli, il beneficio per i conti pubblici va calcolato in termini netti, vale a dire tenendo conto di questo effetto. Da qui in avanti, comunque, ogni ragionamento sarà sempre riferito agli importi lordi, pur non dimenticando l'impatto connesso alla duplice veste dello stato come soggetto che eroga spesa e incassa gettito.

Rimanendo così al totale lordo dei costi monetari e considerando i quasi 25 milioni di famiglie e gli oltre 60 milioni di abitanti, i costi della rappresentanza politica valgono circa 367 euro per nucleo familiare, pari a 152 euro a testa. Stando così le cose, e immaginando una vita media di 80 anni sia per le donne che per gli uomini, e un'indicizzazione dei costi della politica pari al tasso d'inflazione a sua volta pari al tasso d'interesse nominale, al momento della nascita ogni cittadina e cittadino italiano dovrebbero considerare un debito vitale per costi della rappresentanza pari a poco più di 12mila euro (152x80). E' questo il peso prevedibile medio per predisporre la rappresentanza politica che deciderà per nostro conto durante la nostra vita (media). Questo peso non ha nulla a che vedere con i costi della burocrazia o con i costi non monetari della stessa politica. Non include neppure i costi di decisioni avverse alle nostre preferenze e orientamenti né include i costi di mancate decisioni. E' infatti riferito soltanto alla predisposizione degli strumenti per prendere decisioni collettivizzate e non alla quantità o alla qualità di tali decisioni.

Fig. A - Tassonomia e valutazione dei costi della rappresentanza politica



Quasi il 77% dei costi monetari è costituito dalle spese di funzionamento delle strutture di supporto alle assemblee legislative nazionali e locali. All'interno di queste, le sole spese denominate indirette, corrispondenti alla remunerazione dei dipendenti pubblici che operano in funzione di staff, valgono poco meno del 47% dei costi monetari totali. I costi diretti, invece, che rappresentano il totale delle indennità di funzione e di carica corrisposte ai rappresentanti politici, pesano per oltre il 19% del totale, una proporzione largamente inferiore a quella dell'insieme dei costi gestionali (il 30,1%, sostanzialmente gli acquisti di beni e servizi utilizzati nella "funzione di produzione della politica").

Il costo complessivo vale in termini medi poco più di 59mila euro per ciascun rappresentante eletto su base nazionale e locale (cioè 9.148,6 miliardi di euro diviso per gli oltre 154mila membri di organi collegiali). Stimando una proporzione di riduzione di eletti a qualsiasi livello pari a circa il 36,5%, valore che proviene dalla spesso ipotizzata operazione di passaggio dagli attuali 945 parlamentari a 600 rappresentanti, suddivisi in 400 deputati alla Camera e 200 senatori presso il costituente Senato federale, si otterrebbe a regime un risparmio di oltre 3,3 miliardi di euro all'anno.

Per dare un senso a queste cifre, si può ricordare che quei circa 3,3 miliardi di risparmi consentirebbero una riduzione permanente di circa 7-8 decimi di punto della prima aliquota dell'Irpef (quella al 23%), con un beneficio generalizzato per circa 31 milioni di contribuenti capienti. In alternativa, per esempio, si disporrebbe di risorse pari a oltre 2.900 euro all'anno per ciascuna famiglia che in Italia versa in condizioni di povertà assoluta (un milione e 156mila famiglie nell'anno 2010, secondo l'ultima indagine Istat). Probabilmente la più grande, efficace e trasparente operazione di redistribuzione mirata mai effettuata in Italia. Ma quasi certamente priva, ad oggi, di condizioni politiche per essere effettuata.

Allora, un'ipotesi più concretamente praticabile, potrebbe essere quella di considerare, come base per applicare un taglio del 36,5%, il totale dei costi al netto di quelli di funzionamento indiretti, realizzando un risparmio quantificabile in quasi 1,8 miliardi di euro. In altre parole, stiamo escludendo dal computo (della riduzione dei costi) tutti i costi relativi al personale dipendente (i costi di funzionamento indiretti, appunto), ipotizzando, in qualche modo, un trasferimento dei dipendenti pubblici connessi al funzionamento delle assemblee legislative ad altre funzioni. La cifra di 1,8 miliardi di euro è, comunque, ragguardevole, anche perché di carattere permanente.

Guardando a questi semplici conteggi si comprende come non sia strettamente necessario immaginare nuove tasse e nuove imposte per migliorare il tenore dei saldi di bilancio.

Si deve ribadire, poi, il legame inscindibile tra costo monetario e costo non monetario: per ogni euro risparmiato sui costi diretti della politica, una catena di "euri" viene potenzialmente risparmiata grazie al fatto che le relazioni socio-economiche della collettività diventano più fruttuose e più dirette, per la ridotta intermediazione e per la limitata invadenza della politica. La stessa politica diventa più efficace, trasparente, leggibile. La vita sociale più vivibile.

Da molti anni la spesa pubblica nel nostro Paese si mantiene stabilmente al di sopra del 50% del Pil.

È un dato comune alle principali economie europee, anche esse ispirate al modello che intende temperare esigenze del mercato e coesione sociale, ma che presenta, nel caso dell'Italia, connotazioni anomale, prime fra tutte la scarsa efficienza dell'apparato pubblico e la modesta capacità delle politiche redistributive di attenuare/ridurre le disuguaglianze dal lato dei redditi.

Una spesa eccessivamente elevata, inoltre, con notevoli rigidità imposte dalla necessità di consentire un livello minimo adeguato di prestazioni sociali, costringe al mantenimento di una pressione fiscale altrettanto elevata, volta a garantire un flusso di entrate compatibile con i livelli di spesa, stanti i vincoli del Patto di stabilità dal lato del disavanzo e, ancor di più oggi e in futuro, del debito pubblico.

Si fa dunque stringente la necessità di adottare correttivi per ridurre l'eccessivo prelievo che grava su imprese e famiglie. Ciò è possibile solo attraverso una graduale riqualificazione e progressiva riduzione della spesa pubblica.

Immaginare di scovare all'interno del bilancio pubblico una voce di spesa che comporti da sola tanti sprechi il cui risparmio permetterebbe un nuovo e più virtuoso equilibrio di bilancio è un errore o un'illusione derivante dalla scarsa conoscenza delle evidenze statistiche sulla materia. Bisogna lottare euro su euro per ottenere molti piccoli risparmi. E' anche questo il senso condivisibile del rilancio della *spending review*.

E' per questa ragione che, ogni e qualsiasi sforzo andrà prodotto per aggiustare al ribasso la dimensione della spesa, a partire dai costi della rappresentanza politica, funzione determinante per formare la fiducia, il senso civico e le aspettative dei cittadini.

In questa direzione, effettivamente, vanno alcuni opportuni recenti provvedimenti legislativi. Sono essi stessi la testimonianza diretta che consistenti sprechi nella funzione di rappresentanza politica sono oggi realmente presenti.

1. RAPPRESENTANZA POLITICA, COSTI, SPRECHI

L'obiettivo di questa nota è la quantificazione dei costi della rappresentanza politica in Italia negli anni recenti. La questione è certamente molto sentita presso l'opinione pubblica e presso una consistente parte del mondo politico e istituzionale. Tuttavia, essa è sovente trattata con accenti troppo enfatici, se non demagogici. Ancora più spesso, alle analisi o, meglio, alle suggestioni sulla materia, mancano gli strumenti quantitativi per definire la materia d'indagine. Purtroppo, a ciò si aggiunge l'oggettiva difficoltà nel reperire i dati statistici descrittivi del fenomeno.

Si finisce, pertanto, nel confondere i costi con gli sprechi, non avendo un perimetro per i primi e supponendo vagamente l'entità dei secondi. Questa confusione si estende anche all'oggetto vero e proprio dell'analisi, che qui abbiamo definito come i costi della rappresentanza politica. Prima ancora che definire i costi della rappresentanza bisogna tracciare il confine tra questo ambito dell'interazione umana - la rappresentanza come pre-condizione per una effettiva decisione collettivizzata su qualche materia - rispetto agli ambiti successivi inerenti le vere e proprie decisioni pubbliche, cioè decisioni prese da pochi soggetti che valgono per molti o per tutti. Senza queste distinzioni è facile che i costi, e quindi i relativi sprechi, della politica, vadano a ricomprendere pressoché qualsiasi voce di uscita del bilancio pubblico.

Si può quindi specificare con sicurezza che l'obiettivo qui perseguito è la definizione dei costi della rappresentanza, e non già degli sprechi. Che vi siano eccessi o sprechi appare verosimile ma non è dimostrato in questa nota: la dimensione dei costi, però, suggerirà che qualche aggiustamento appare davvero auspicabile, ben oltre gli effetti potenzialmente benèfici di alcuni recenti provvedimenti adottati in materia di riduzione dei costi della politica in Italia.

La definizione dei costi è la base per stabilire la dimensione di quelli eventualmente in eccesso rispetto a qualche criterio di ottimo.

A fronte dei costi della rappresentanza vi sono dei benefici. Essi non sono rilevanti nell'ambito di questa nota. I benefici in generale sono fruiti per il fatto stesso che esiste uno Stato e che per farlo emergere e funzionare una rappresentanza politica, seppure minima, debba esistere. La questione dei benefici, in questo senso, farebbe da sfondo al problema degli sprechi: come ottenere gli stessi benefici - non quantificati ma fruiti oggi nell'attuale condizione - riducendo i costi? Se è possibile ottenere gli stessi benefici fruiti con costi minori degli attuali la differenza tra i due costi è una misura dello spreco. Ribadiamo che non è oggetto di questa nota un simile esercizio, ma il suo inquadramento in questi termini potrebbe essere utile per un futuro approfondimento.

Per tale ragione è irrilevante la quantificazione dei benefici: i costi della rappresentanza politica che andremo a stimare sono al lordo dei benefici attualmente fruiti. Quando si avvanzerà la suggestione che una frazione di questi costi potrebbe essere utilmente risparmiata, si intenderà implicitamente "a parità di benefici fruiti".

Per costi della rappresentanza politica intenderemo tutti i costi direttamente o indirettamente connessi alla predisposizione, organizzazione e funzionamento di organi elettivi^{2,3}. A questo proposito una tassonomia dei costi, seppure preliminare, risulta necessaria per chiarire l'oggetto dell'analisi e l'ambito dei conteggi ed evitare, per quanto possibile, duplicazioni (paragrafo 2.1). Nel capitolo 3 è presentata la quantificazione dei costi che riteniamo possano essere riferiti alla rappresentanza politica e nel paragrafo 3.5 una ricognizione di alcuni provvedimenti recenti indirizzati a ridurre proprio i costi della politica, a significare che anche le istituzioni e gli stessi politici, con varie sensibilità, sentono il problema. Quest'ultima evidenza dovrebbe testimoniare che qualche spreco rilevante effettivamente c'è.

1.1 L'efficienza della spesa pubblica in Italia

Nel 2009 la spesa pubblica in Italia ammontava a circa il 52% del Pil. Nel 2010 tale quota si è ridotta a circa il 51%, vale a dire di poco più di un punto percentuale, in ragione di una flessione del valore nominale e reale delle voci in conto capitale (soprattutto degli investimenti), nonché per effetto di un seppure modesto incremento del Pil a prezzi correnti.

Il livello della spesa pubblica in percentuale del Pil e in termini pro capite non è dissimile, complessivamente, dai valori che si riscontrano in altri Paesi europei. Tuttavia, è opinione comune, largamente condivisibile, che i livelli di efficienza di tale spesa siano inferiori a quelli delle principali economie avanzate. Evidenze empiriche attendibili⁴ collocano, già all'inizio degli anni 2000, l'efficienza della spesa pubblica italiana - intesa come rapporto tra un indice dell'output e la spesa monetaria che lo genera - a una distanza di circa il 15% rispetto a un benchmark di efficienza media dei Paesi più industrializzati (tab. 1). In altre parole, lo stesso (indice di) output attuale potrebbe essere raggiunto con una spesa largamente inferiore oppure con la stessa spesa il livello di servizio dovrebbe essere di oltre il 15% superiore.

Un criterio di questo tipo potrebbe essere applicato anche ai costi della rappresentanza politica, ma oggi risulta impossibile farlo con sufficiente attendibilità per mancanza di dati di base comparativi tra i sistemi politici dei diversi Paesi.

Nell'ambito della funzione "Amministrazione" di tab. 1, sono comunque certamente ricompresi parametri di efficienza, costi e sprechi relativi alla sotto-funzione "rappresentanza politica".

2 Il costo dei partiti politici e i finanziamenti ai giornali di partito vi rientrano in quanto strumenti per definire la domanda politica e collegare con qualche continuità rappresentanti e rappresentati. Sul rapporto tra rappresentanza (politica) ed elezioni si veda Sartori G., 1995, *Elementi di Teoria Politica* (voce Rappresentanza, pp. 293-296), Bologna, Il Mulino.

3 Per chiarire il nostro punto di vista su ciò che è rappresentanza politica, i cui costi sono oggetto di quantificazione in questa nota, e ciò che è amministrazione - il cui costo non rientra nel perimetro qui definito - immaginiamo uno stato centralizzato i cui organi decisionali siano composti da persone estratte a sorte (magari con un ricambio ad elevata frequenza in modo da ridurre i rischi di comportamenti opportunistici dei rappresentanti sorteggiati). I costi per stabilire chi può essere estratto a sorte, di realizzare l'estrazione, e il mantenimento di un organismo di controllo sui comportamenti dei decisori (sia emolumenti dei controllori sia oneri di gestione e funzionamento dell'organismo di controllo) farebbero parte dei costi della (rappresentanza) politica. Gli emolumenti dei decisori sorteggiati no, in quanto atterrebbero alla funzione amministrativa, cioè al potere esecutivo. Nel nostro esempio surreale non vi sarebbe un vero e proprio potere legislativo distinto dal potere esecutivo. I costi della politica atterrebbero esclusivamente a una funzione istituzionale di predisposizione degli organi decisionali.

4 Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V., 2005, *Public sector efficiency; An international comparison*, *Public Choice*, 123.

Tab. 1 - Indici di output ed efficienza del settore pubblico (*)

	indici di output		indici di efficienza	
	totale	funzione politico-amministrativa	totale	funzione politico-amministrativa
Giappone	1,14	0,87	1,40	1,16
Lussemburgo	1,21	1,05	1,38	1,18
Australia	1,04	1,17	1,29	1,25
Irlanda	1,05	1,06	1,27	1,31
Stati Uniti	1,02	1,15	1,26	1,48
Svizzera	1,07	1,32	1,20	1,72
Inghilterra	0,91	1,00	1,10	1,02
Austria	1,12	1,21	1,06	1,21
Olanda	1,11	1,16	1,05	0,98
Canada	1,02	1,11	1,03	1,04
Norvegia	1,13	0,97	1,02	0,90
Belgio	0,95	0,73	1,01	0,68
Grecia	0,78	0,60	0,97	0,81
Danimarca	1,06	1,16	0,96	0,89
Germania	0,96	1,02	0,96	1,03
Nuova Zelanda	0,93	1,18	0,95	1,26
Spagna	0,89	0,77	0,95	0,86
Portogallo	0,80	0,54	0,86	0,57
Italia	0,83	0,52	0,85	0,54
Finlandia	1,01	1,26	0,84	1,09
Svezia	1,04	1,16	0,83	0,83
Francia	0,93	0,72	0,81	0,60
Islanda	1,03	1,02	0,80	0,91
MEDIA	1,00	0,99	1,04	1,01

(*) Ordinati in senso decrescente secondo l'indice di efficienza totale.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su Afonso e altri (2005), citato alla nota 2.

Queste valutazioni quantitative dell'inefficienza sono discutibili poiché dipendono dai criteri adottati per l'aggregazione degli indici elementari di output, anche se, nell'articolo citato alla nota 2, si dimostra che i risultati cambiano molto poco in funzione dell'utilizzo di diversi set di coefficienti di ponderazione.

In ogni caso se approssimativamente la distanza dell'Italia in termini di indici di output e di efficienza della spesa pubblica era (è) attorno al 15%, se essi sono valutati con riferimento alla funzione politico-amministrativa, lo scarto più che triplica: il nostro indice sta poco sopra la metà della media. Non può essere, e non è, un caso.

Difficilmente, infatti, si potrà sostenere che la spesa pubblica in Italia segua criteri di allocazione ottimale, oppure che ottenga risultati invidiabili sotto il profilo della soddisfazione dei cittadini. Ad esempio, non può essere un caso che costantemente nelle indagini sulla soddisfazione dei cittadini nei confronti dell'erogazione dei principali servizi, gli *items* riferiti all'output pubblico ottengano i punteggi più bassi in termini relativi, e in termini assoluti indichino

una generale insoddisfazione⁵. D'altra parte, occorre rilevare che in questo genere di ricerche non trova posto, comprensibilmente, una domanda diretta sulla soddisfazione della funzione di rappresentanza politica. Non avrebbe senso proprio perché la rappresentanza ha una funzione essenziale ma strumentale alla presa di decisioni collettivizzate: su queste ultime è invece possibile esprimere compiutamente un giudizio.

L'eventuale riconoscimento di sprechi all'interno della funzione di rappresentanza politica può innescare un processo di avveduta riduzione dei costi in eccesso. L'efficienza della spesa pubblica in generale è un tema ormai ineludibile, che merita una breve digressione anche per le relazioni che essa ha con la pressione fiscale (al lordo dell'evasione e dell'elusione) e con la crescita di lungo termine.

E' interessante, in proposito, una nuova evidenza empirica⁶ sulla relazione inversa che intercorre tra propensione all'evasione fiscale e percezione del livello e della qualità dei servizi pubblici fruiti (attraverso una stima dell'inefficienza della medesima spesa pubblica). A parità di tutte le altre condizioni, due potenziali evasori presenterebbero un tasso di evasione diverso in funzione della loro percezione di efficienza della spesa pubblica: alla percezione di una minore efficienza corrisponderebbe una maggiore propensione all'evasione fiscale. Se si affronta il tema dell'evasione fiscale prescindendo da ideologismi e miti, questa constatazione può servire per orientare le politiche pubbliche verso la costruzione di una maggiore e diffusa lealtà fiscale.

Inoltre, almeno per quanto riguarda l'Italia, non si può obiettare che elevata pressione fiscale ed elevata spesa pubblica abbiano congiuntamente effetti positivi in termini di riduzione delle disuguaglianze nella distribuzione personale della ricchezza e dei redditi. Riscontri statistici ottenuti secondo metodologie acquisite dalla comunità accademica internazionale testimoniano che in Italia sono minimi, in assoluto e rispetto ad altri Paesi, gli effetti dei processi redistributivi sugli indici di concentrazione del reddito. Calcolando infatti i più noti indici di concentrazione sul reddito lordo e sul reddito netto⁷, cioè prima e dopo il computo degli effetti delle politiche redistributive, la riduzione delle disuguaglianze è largamente inferiore a ciò che si ottiene per gli altri Paesi più avanzati, ed è modesta anche in senso assoluto. La spesa pubblica e il prelievo tributario e contributivo poco aiutano coloro che ne hanno bisogno. Ciò implica che una parallela riduzione della spesa e del prelievo non necessariamente genererebbe una società più disuguale.

Anche questa osservazione spinge per un approccio più coraggioso nella verifica di aree di spreco all'interno della spesa pubblica. L'ambito della rappresentanza politica ha per sua natura un posto preminente in questo processo di ricerca.

La riduzione del prelievo fiscale, potenzialmente conseguente alla riduzione degli sprechi, avrebbe, a parità di altre condizioni, un indiscutibile vantaggio: favorirebbe i contribuenti onesti

5 Osservatorio CFMT sulla Customer Satisfaction dei Servizi, vari anni.

6 G. Barone e S. Mocetti, Tax morale and public expenditure inefficiency, in Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 732, novembre 2009.

7 Rapporto ISAE: Politiche pubbliche e redistribuzione, novembre 2007.

senza fornire ulteriori sconti d'imposta agli evasori (accadendo l'opposto nei casi d'incremento di pressione tributaria e contributiva, casi di cui è purtroppo piena la recente storia economica del Paese).

Infine, bisogna sottolineare l'influenza negativa dell'eccesso di pressione fiscale sulla crescita economica di lungo termine, attraverso una riduzione del livello e della dinamica del prodotto potenziale. Poiché un'ottima medicina - anche se non l'unica - per curare la disuguaglianza è la crescita economica (come testimonia la relazione inversa tra prodotto medio per abitante e livello di disuguaglianza tra Paesi europei oppure tra le diverse regioni italiane), una minore spesa pubblica che si traducesse in una minore pressione fiscale verosimilmente implicherebbe una maggiore crescita e una minore disuguaglianza.

Molte di queste considerazioni appaiono oggi condivise dai decisori pubblici. Non si è ancora riscontrato, però, un deciso processo di semplificazione, de-burocratizzazione, riduzione e ri-qualificazione della spesa pubblica, malgrado gli apprezzabili sforzi di recente prodotti dal Governo proprio in materia di contenimento dei costi della politica⁸.

Il tema della spesa pubblica resta centrale nel dibattito di politica economica e sociale nel nostro Paese. Anche il risparmio di una piccola frazione di spreco avrebbe un effetto positivo in termini di crescita economica. La valutazione dei costi della politica, dunque, costituisce un pre-requisito per stabilire l'ammontare degli sprechi su cui operare.

8 Sul tema dei costi della politica, il paragrafo 3.5 sottolinea i potenziali benefici di alcuni recenti provvedimenti.

2. UNA CLASSIFICAZIONE DEI COSTI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA

In termini assolutamente generali, Sartori (1995) distingue i costi che il singolo individuo potrebbe sopportare quando partecipa a decisioni collettivizzate in costi/rischi esterni e costi decisionali⁹: all'interno dei costi/rischi esterni vengono menzionati i costi di spreco, cioè di incompetenza, inettitudine, inefficienza, e simili. Qui importa rilevare due aspetti: il primo è che indubbiamente all'organizzazione politica si associno dei costi; il secondo, altrettanto indubbio e anche ovvio, è che una quota di inefficienza sia prevedibile. Il che non vuole dire ineliminabile, almeno in parte. L'intrapresa di qualsiasi azione di miglioramento dell'efficienza di costo passa da una corretta definizione dei costi stessi.

2.1 Una classificazione dei costi

Possiamo distinguere i **costi della rappresentanza politica** (fig. 1) in **costi monetari** e **costi non monetari**. I primi si suddividono in **costi diretti** (di rappresentanza), cioè riferiti agli emolumenti dei rappresentanti (eletti), **costi di funzionamento**, riferiti al personale dipendente, alle collaborazioni e agli acquisti di beni e servizi intermedi della pubblica amministrazione, strumentali all'esercizio effettivo della rappresentanza politica, e **altri costi**¹⁰.

I costi monetari - salvo quelli relativi alla spesa pensionistica degli eletti e del personale a supporto delle assemblee legislative - sono oggetto di quantificazione della presente nota (cap. 3). Non tenteremo, invece, di quantificare - operazione pure teoricamente possibile - i costi che abbiamo definito non monetari e che andiamo a discutere. Per chiarezza espositiva discutiamo prima i costi non monetari e poi affronteremo la quantificazione dei costi monetari.

I costi non monetari si caratterizzano per un onere gravante sulla collettività che non ha un riflesso diretto in termini di esborso monetario. Non vi sono, inoltre, tasse o imposte esplicitamente pagate per coprirli. I **costi non monetari di intermediazione** si riferiscono tanto al costo di prendere una decisione quanto all'intromissione della politica, tramite la funzione della rappresentanza, all'interno di relazioni economiche che potrebbero essere gestite senza di essa. Un esempio di quest'ultimo caso riguarda la presenza di politici eletti all'interno di organi amministrativi in aziende di diretta o indiretta emanazione della pubblica amministrazione, o ad essa legate attraverso vincoli di proprietà o controllo, come le *public utilities*. La presenza della politica talvolta potrebbe aumentare sia la dimensione degli organi amministrativi sia il tempo delle decisioni. Potrebbe, inoltre, paralizzare le decisioni ove la presenza di rappresentanti eletti fosse superiore a quanto richiesto da un ragionevole management: in tal caso, tra i costi andrebbe computato anche quello della mancata decisione.

Nel 1996, nel nostro Paese, c'erano 30 aziende municipalizzate in forma di SpA, nel 2006 erano già 800¹¹. Nelle società di capitali partecipate dagli enti locali si contano oltre 38mila persone con cariche sociali. I compensi dovuti al moltiplicarsi di incarichi nei CdA andrebbero,

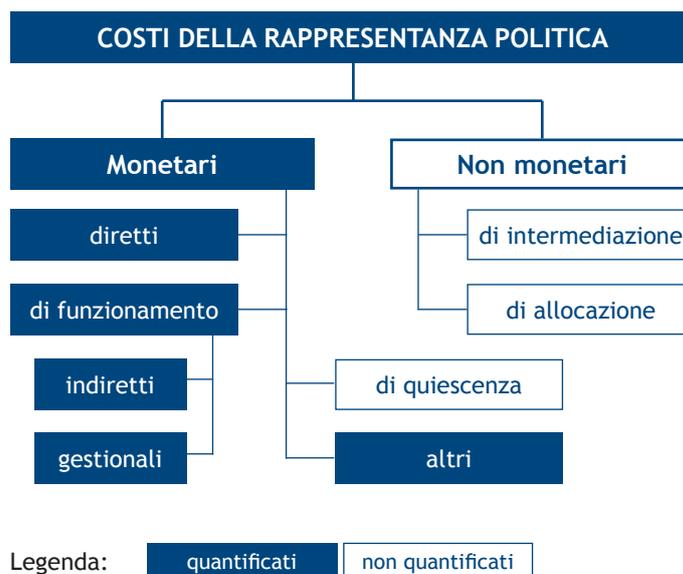
9 Citato, alla voce Tecniche decisionali, pp. 382-386.

10 Nell'ambito degli altri costi, in questa nota vengono quantificati soltanto i contributi ai partiti e ai movimenti politici e i contributi ai giornali di partito.

11 Confindustria, 2006, Assemblea Generale.

almeno in parte, computati tra i costi della politica. Poiché, tuttavia, la loro quantificazione sarebbe comunque arbitraria - dovendosi distinguere il costo attribuibile al solo fatto di essere un rappresentante rispetto al costo di una prestazione in termini di partecipazione alla governance e alle decisioni dell'impresa - non li prenderemo in considerazione nel computo dei costi della rappresentanza.

Fig. 1 - Tassonomia dei costi della rappresentanza politica



Resta il sospetto che proprio all'interno dei costi d'intermediazione possano annidarsi sprechi e inefficienze di cospicua entità, forse superiori al totale dei costi monetari.

L'altra parte dei **costi non monetari** è stata definita di (cattiva) **allocazione** (del capitale umano)¹². Questi costi rappresentano *in toto* costi in eccesso rispetto al buon funzionamento della macchina della rappresentanza, cioè sono tutti assimilabili a sprechi. Si tratta di quei costi

12 Come viene spiegato nel capitolo 3 della nota, relativamente alla parte della quantificazione dei costi monetari diretti, il gettone di presenza di un consigliere circoscrizionale, si trasforma in una retribuzione mensile corrispondente ad una frazione (non oltre 1/8, secondo il combinato disposto del DM n. 119/2000 e della Legge Finanziaria 2008) dell'indennità di funzione del sindaco del comune di appartenenza, raggiungendo in molti casi un livello simile a quello di una retribuzione per qualifiche operaie/impiegatizie. In città come Napoli, Palermo o Catania equivale a livelli retributivi tra i 900 ed i 1.100 euro mensili, secondo le nostre ricostruzioni, compensi certamente non disprezzabili con riferimento alla situazione relativamente peggiore del mercato del lavoro nelle aree meridionali. Il tasso medio di disoccupazione giovanile (15-34 anni) nel Mezzogiorno è superiore al 21%, il triplo rispetto al Centro-nord e, considerando la fascia di età 15-24 anni, nelle regioni del Sud non è mai sceso al di sotto del 33% tra il 2004 ed il 2009. Non è dunque un caso che, prendendo a riferimento il rapporto consiglieri di circoscrizione/abitanti del comune più popolato d'Italia, cioè Roma, con 1 consigliere ogni 5.178 abitanti, a Napoli il rapporto si dimezzi scendendo ad 1 ogni 2.326 abitanti, per toccare il record di 1 ogni 569 abitanti a Reggio Calabria, la cui popolazione vale circa 1/14 di quella di Roma. Per correttezza, va ricordato che anche al Nord sembrerebbe che *pecunia rei publicae non olet*, se in comuni con popolazione tra 80mila e 250 mila abitanti (come Brescia, Bergamo, Como o Verona e Vicenza), il rapporto va da 1 consigliere ogni 544 abitanti (Como) a 1 consigliere ogni 1.399 abitanti (Verona). Probabilmente è per questo che l'On. D'Alema ha definito le elezioni circoscrizionali il più grande maxiconcorso pubblico in Italia. Cfr. C. Salvi e M. Villone, *Il costo della democrazia*, Milano, Mondadori, 2005, pp. 44-50. Si comprende quindi la potenziale pericolosità della creazione di posizioni politiche inutili nel senso che esse distorcono la corretta ed efficiente allocazione del capitale umano, dando origine proprio alla voce (di spreco) che abbiamo definito costi non monetari di allocazione. Il più naturale e importante ambito di dibattito sul ruolo e sull'implicita pericolosità dell'eccesso di posizioni politiche riguarda i (troppi) livelli di Governo attualmente operanti in Italia.

che riducono il livello e la dinamica del prodotto potenziale attraverso una cattiva allocazione del capitale umano. La creazione di una posizione elettiva inutile, ridondante o dannosa, cui sia connessa una potestà decisionale anche marginale, crea un indotto di costi eccessivi - una vera e propria filiera di sprechi - che riguarda sia le risorse investite per occupare quella posizione sia le risorse investite dai portatori di legittimi interessi per orientare a proprio favore una o più decisioni, collegate, appunto, alla suddetta posizione elettiva inutile.

E' proprio in questo senso che non si può accettare la critica di coloro i quali contestano la soppressione di una posizione politica - per esempio, il consiglio e la presidenza di un quartiere - sulla base del solo costo monetario (obiezione del tipo: costa poco, non si risolve il problema del bilancio municipale eliminando 100mila euro di costi): è necessario conteggiarvi tanto le inefficienze che la posizione inutile genera in termini di intermediazione non necessaria (tra i costi d'intermediazione precedentemente indicati, che anche in questo caso hanno natura bilaterale, ove si consideri che anche l'agente privato potrebbe cercare favori presso il soggetto che occupa la posizione inutile), quanto il costo-opportunità relativo ai soggetti che concorreranno per occupare quella posizione (distogliendo capitale umano e investimenti di varia natura da usi più efficienti).

Anche questi costi non sono oggetto di quantificazione nella presente nota. Essi, come i costi d'intermediazione, potrebbero forse essere identificati attraverso una complicata analisi di *benchmark* sulla falsa riga della struttura della tab. 1.

Per completezza, vale la pena di aggiungere che, soprattutto in relazione ai costi diretti - cioè gli emolumenti riconosciuti ai rappresentanti politici eletti a qualsivoglia titolo - emergono differenze sensibili delle nostre stime (cfr. *ultra*, cap. 3) rispetto alle numerose quantificazioni, soprattutto in forma di dossier giornalistici, diffuse in questi mesi sui media circa l'entità dei costi della politica, nonché rispetto ai dati di fonte Istat desumibili dai bilanci consuntivi di Regioni ed Enti locali relativamente alla voce "spesa degli organi istituzionali". Tali discrepanze derivano essenzialmente dai criteri più restrittivi da noi adottati, che escludono dal computo dei costi diretti il trattamento economico per i rappresentanti cessati dal mandato (vitalizi) e dal computo dei costi indiretti (costo del lavoro) quello del personale in quiescenza che, per i principi della giurisdizione domestica, continua ad essere una voce di spesa corrente nel bilancio delle amministrazioni presso cui quel personale prestava servizio (è il caso di Presidenza della Repubblica, Parlamento e altri organi costituzionali e di rilevanza costituzionale).

Le ragioni di questa scelta sono di ordine logico e di opportunità per non complicare troppo i conteggi. Se vi fosse un equilibrio matematico-attuariale tra contributi versati e prestazioni pensionistiche, la spesa per pensioni del personale eletto o di supporto afferente i costi della politica non andrebbe conteggiata perché già considerata nel costo del lavoro, al di là del fatto che, ovviamente, i momenti di versamento dei contributi sociali e dell'erogazione della prestazione non coincidono. Poiché, invece, per ragioni del tutto oscure, soprattutto nel caso dei parlamentari, la proporzione tra contributi e prestazioni è irrisoria, cioè le spese per la collettività

sono molto superiori ai contributi versati dagli eletti, si dovrebbe imputare ai costi diretti la voce “costi di quiescenza”, costituita dalla differenza senz’altro rilevante tra prestazioni e contributi. Ma quest’operazione, di per sé complicata, sarebbe ancora più ardua nel caso del personale dipendente che svolge funzioni a supporto delle assemblee legislative (che rientra nei costi di funzionamento indiretti). Abbiamo, dunque, trascurato di addentrarci in questo campo; anche perché, almeno nella prassi italiana e sulla base della sacralità dei diritti acquisiti¹³, la spesa per i trattamenti pensionistici è sostanzialmente incompressibile. Non sarebbe quindi oggetto di possibili riduzioni nell’ambito di un disegno più generale di ristrutturazione dei costi della rappresentanza politica.

2.2 Fonti e classificazioni statistiche utili per la comparazione internazionale sui costi per Servizi Generali della Pubblica Amministrazione

Dal punto di vista contabile, le uscite del bilancio attinenti ai costi della rappresentanza politica corrispondono all’insieme delle singole voci di spesa del conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche, riclassificate secondo missioni/programmi strettamente attinenti all’esercizio delle funzioni elettive e legislative e riconducibili, quindi, alle attività degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale a livello nazionale e territoriale.

Un primo fondamentale passaggio è quello di circoscrivere con precisione l’ambito delle funzioni pubbliche ricollegabili alla rappresentanza politica, ossia individuare le singole voci di spesa all’interno delle Amministrazioni Pubbliche strettamente attinenti all’esercizio delle funzioni elettive e legislative.

Sotto questo profilo, i sistemi di contabilità nazionale, all’interno dei quali confluiscono anche i conti consolidati delle Amministrazioni Pubbliche, prevedono una classificazione della spesa per funzioni (COFOG, Classification Of The Functions Of Government) adottata a livello internazionale, che riclassifica i bilanci delle varie Amministrazioni Centrali e Locali secondo il tipo di “missione” a cui è deputata una determinata risorsa.

La COFOG è articolata gerarchicamente su tre livelli (Divisione, Gruppo e Classe). La Classe 01.1.1, quella degli Organi esecutivi e legislativi, la 01.3.4, quella degli Altri servizi e la 01.6.1, cioè quella dei Servizi pubblici generali n.a.c. (tab. 2), sembrerebbero, ragionevolmente, le più idonee per una stima attendibile dei costi della rappresentanza politica, almeno in termini aggregati, con la possibilità di procedere anche a confronti internazionali.

Tuttavia, le informazioni statistiche della COFOG a livello di Classe non vengono diffuse, né a livello nazionale, né in ambito Eurostat o di altri organismi sovranazionali. Sono presenti soltanto le informazioni a livello di Divisione e quindi è possibile valutare unicamente la spesa della Divisione 01, relativa ai Servizi generali delle Amministrazioni Pubbliche, che ricomprende al suo interno tutta una serie di funzioni che non sono collegate con la rappresentanza politica, ma con il funzionamento generale dell’apparato amministrativo pubblico.

13 Cfr. sul punto, M. Ferrara, Le verità nascoste dello stato sociale, Corriere della Sera, 12 settembre 2011.

Tab. 2 - La spesa per Servizi generali delle Amministrazioni Pubbliche relativa alla rappresentanza politica secondo la classificazione COFOG

Divisione (I Liv.)	Descrizione divisione	Gruppo (II Liv.)	Descrizione Gruppo	Classe (III Liv.)	Descrizione classe	Contenuto della classe
01	Servizi generali delle AA. PP.	01.1	Organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie, fiscali e affari esteri	01.1.1	Organi esecutivi e legislativi	<p>Amministrazione, funzionamento e supporto agli organi esecutivi e legislativi. <i>Incluso:</i> l'ufficio del capo dell'esecutivo a tutti i livelli dell'amministrazione: l'ufficio del sovrano, del governatore generale, del presidente, del primo ministro, del governatore, del sindaco, ecc.; organi legislativi a tutti i livelli dell'amministrazione: parlamento, camere dei deputati, senato, assemblee, consigli comunali, ecc.; personale consulente, amministrativo e politico assegnato agli uffici del capo dell'esecutivo e del corpo legislativo; biblioteche ed altri servizi di consultazione per gli organi esecutivi e legislativi; attrezzature materiali per il capo dell'esecutivo, il corpo legislativo e loro uffici di supporto; commissioni e comitati permanenti o ad hoc creati dal, o che agiscono per conto, del capo dell'esecutivo o del corpo legislativo. <i>Escluso:</i> uffici ministeriali, dei capi di dipartimento degli enti locali, commissioni interministeriali, ecc. che svolgono specifiche funzioni (classificati secondo la funzione).</p>
01	Servizi generali delle AA. PP.	01.3	Servizi generali	01.3.4	Altri servizi	<p>Amministrazione e funzionamento di altri servizi generali, quali forniture e servizi di approvvigionamento centralizzate, la conservazione e archiviazione di documenti delle amministrazioni, il funzionamento di edifici in locazione o di proprietà dell'amministrazione, il parco centrale automezzi, le tipografie statali, i servizi di elaborazione dati ed informatici centralizzati, ecc. <i>Escluso:</i> altri servizi generali connessi a specifiche funzioni (classificati secondo la funzione).</p>
01	Servizi generali delle AA. PP.	01.6	Servizi pubblici generali n.a.c.	01.6.1	Servizi pubblici generali n.a.c.	<p>Amministrazione, funzionamento o attività di sostegno relative ai servizi pubblici generali che non rientrano nei gruppi (01.1), (01.2), (01.3), (01.4) o (01.5); attività quali la registrazione degli elettori, gestione delle elezioni, amministrazione di territori non autonomi e di territori in amministrazione fiduciaria, ecc. <i>Escluso:</i> transazioni relative al debito pubblico (01.7.1); trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione (01.8.1)</p>

Istat, Classificazione internazionale della spesa pubblica per funzione (Cofog) secondo il Sistema dei Conti Europei SEC95.

In altri termini, della Divisione 01 fa parte una serie di spese generali che riguardano, ad esempio, l'amministrazione di affari finanziari e fiscali a tutti i livelli di governo, l'intera amministrazione degli affari esteri, con il relativo funzionamento del ministero e delle sedi e missioni diplomatiche o, ancora, l'amministrazione e il funzionamento dei servizi generali del personale, per citare le voci più importanti della classificazione. L'insieme di tutte queste funzioni di spesa, comprendenti anche quelle della rappresentanza politica, corrisponde all'importo della

spesa per consumi finali delle Amministrazioni Pubbliche della tab. 3. Nel capitolo 3 è descritta una procedura per la stima dei costi diretti e di funzionamento della rappresentanza politica, in assenza di informazioni puntuali desumibili dalla COFOG. Ad esempio, per la stima dei costi diretti siamo passati da informazioni disaggregate provenienti dai bilanci consuntivi degli organi istituzionali, come quelle relative alla struttura degli emolumenti di un singolo parlamentare, il cui ammontare è stato moltiplicato per il numero dei parlamentari. Al contrario, per i costi di funzionamento si è partiti da informazioni aggregate, riproporzionate rispetto all'ambito della funzione di produzione della politica secondo i criteri illustrati nel capitolo successivo.

Tab. 3 - Spesa per Servizi generali delle Amministrazioni Pubbliche nel 2008
milioni di euro a prezzi correnti

Consumi intermedi					
	Totale Amministrazioni pubbliche (a)	Amministrazioni centrali	Amministrazioni statali	Amministrazioni locali	Enti di previdenza
Belgio	3.241	1.146	960	1.135	-
Germania	26.590	10.680	8.640	7.270	-
Spagna	8.026	2.098	2.425	3.374	129
Francia	12.185	4.919	-	7.266	-
Italia	16.383	6.285	-	10.022	76
Austria	2.400	981	557	846	17
Stati Uniti	101.580	8.634	92.946	-	-
Redditi da lavoro dipendente					
	Totale Amministrazioni pubbliche (a)	Amministrazioni centrali	Amministrazioni statali	Amministrazioni locali	Enti di previdenza
Belgio	7.673	2.462	2.183	3.027	-
Germania	28.540	5.680	11.600	11.260	-
Spagna	11.209	3.688	1.628	5.893	-
Francia	39.107	20.978	-	18.129	-
Italia	24.899	9.338	-	15.447	114
Austria	5.003	1.586	1.500	1.917	-
Stati Uniti	65.511	22.939	42.573	-	-
Totale Spesa per consumi finali della P.A. per la voce servizi generali (b)					
	Totale Amministrazioni pubbliche (a)	Amministrazioni centrali	Amministrazioni statali	Amministrazioni locali	Enti di previdenza
Belgio	10.537	3.087	2.672	4.778	-
Germania	57.270	17.140	19.810	20.320	-
Spagna	19.164	5.370	4.257	9.408	129
Francia	51.702	25.409	-	26.293	-
Italia	43.801	16.090	-	27.711	-
Austria	6.376	2.417	1.916	2.027	17
Stati Uniti	151.293	33.050	118.243	-	-

(a) Somma dei livelli di governo centrale, statale, locale e degli enti di previdenza; (b) La spesa per consumi finali è data dalla somma di redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi e dalla somma algebrica di altre poste, alcune delle quali di segno negativo. Il trattino “-” indica che il fenomeno non esiste o assume valore statisticamente non significativo.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Eurostat.

È comunque degno di interesse, considerando che i costi di funzionamento della rappresentanza politica (fig. 1), sono costituiti essenzialmente dal costo del lavoro dei dipendenti pubblici ad essa collegati e dai consumi intermedi - cioè l'acquisto di beni e servizi - per il normale funzionamento degli organi istituzionali, valutare gli ammontari di questi due voci di spesa in relazione ai Servizi generali delle Amministrazioni Pubbliche secondo il livello di governo (Centrale, Statale e/o Locale, Enti di previdenza), ponendo a confronto alcuni Paesi europei e gli Stati Uniti. La scelta dei Paesi si è ispirata al criterio di evidenziare, laddove presenti, differenze tra Paesi ad assetto centralista (Francia e Italia) e Paesi ad assetto federale (Austria, Belgio, Germania, Spagna e Usa), anche in considerazione del completamento della riforma del Titolo V della nostra Costituzione.

Tab. 4 - Spesa per Servizi generali delle Amministrazioni Pubbliche per abitante nel 2008
euro

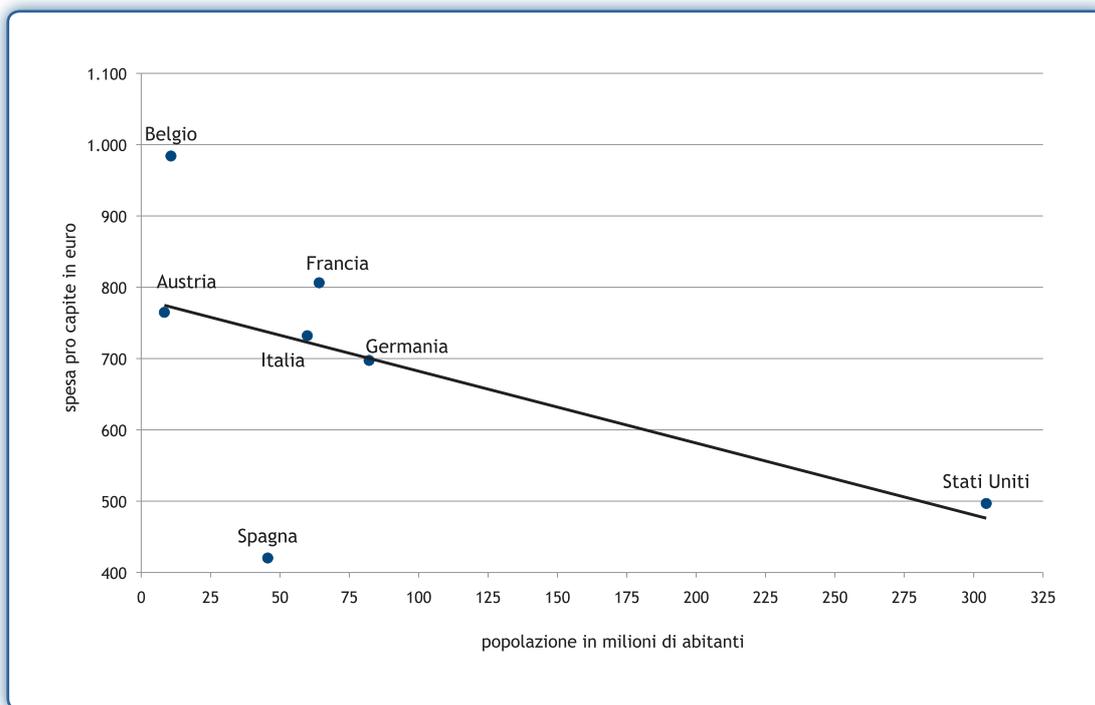
Consumi intermedi					
	Totale Amministrazioni pubbliche(a)	Amministrazioni centrali	Amministrazioni statali	Amministrazioni locali	Enti di previdenza
Belgio	302,6	107,1	89,6	105,9	-
Germania	323,8	130,1	105,2	88,5	-
Spagna	176,0	46,0	53,2	74,0	2,8
Francia	190,0	76,7	-	113,3	-
Italia	273,8	105,0	-	167,5	1,3
Austria	287,8	117,7	66,8	101,4	2,0
Stati Uniti	333,6	28,4	305,2	-	-
Redditi da lavoro dipendente					
	Totale Amministrazioni pubbliche(a)	Amministrazioni centrali	Amministrazioni statali	Amministrazioni locali	Enti di previdenza
Belgio	716,5	229,9	203,9	282,7	-
Germania	347,5	69,2	141,3	137,1	-
Spagna	245,8	80,9	35,7	129,3	-
Francia	609,9	327,2	-	282,7	-
Italia	416,1	156,1	-	258,2	1,9
Austria	600,1	190,2	179,9	229,9	-
Stati Uniti	215,1	75,3	139,8	-	-
Totale Spesa per consumi finali della P.A. per la voce servizi generali (b)					
	Totale Amministrazioni pubbliche(a)	Amministrazioni centrali	Amministrazioni statali	Amministrazioni locali	Enti di previdenza
Belgio	984,1	288,3	249,6	446,2	-
Germania	697,4	208,7	241,2	247,4	-
Spagna	420,3	117,8	93,4	206,3	2,8
Francia	806,3	396,3	-	410,1	-
Italia	732,1	268,9	-	463,1	-
Austria	764,8	289,9	229,8	243,1	2,0
Stati Uniti	496,8	108,5	388,3	-	-

(a) Somma dei livelli di governo centrale, statale, locale e degli enti di previdenza; (b) La spesa per consumi finali è data dalla somma di redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi e dalla somma algebrica di altre poste, alcune delle quali di segno negativo. Il trattino “-“ indica che il fenomeno non esiste o assume valore statisticamente non significativo.
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Eurostat.

Partendo, quindi, dalla COFOG è possibile specificare per ogni funzione di spesa a livello di Divisione, quale specifico indicatore si voglia considerare tra le svariate voci delle Uscite nell'ambito del conto economico delle Amministrazioni Pubbliche e quale sia il settore di riferimento, inteso come livello di governo dell'Amministrazione, cioè se Amministrazione Centrale, Statale (per i Paesi federali), Locale e Enti di Previdenza, conflueno tutti questi livelli di governo in quello più generale delle Amministrazioni Pubbliche.

In altre parole, è possibile giungere ad uno schema di rappresentazione della spesa relativa alla Divisione 01 (Servizi generali delle A.P.), secondo una serie di voci di spesa e secondo un determinato livello di governo. Sono state, perciò, scelte quali voci di spesa, quella totale per consumi finali delle Amministrazioni Pubbliche e le sue sottovoci relative ai redditi da lavoro dipendente e ai consumi intermedi. In pratica, si tratta di quella frazione di G, per attenersi alla notazione dell'identità contabile del Pil¹⁴, relativa soltanto ai Servizi generali delle Amministrazioni Pubbliche.

Fig. 2 - Spesa per Servizi generali delle Amministrazioni Pubbliche per abitante anno 2008



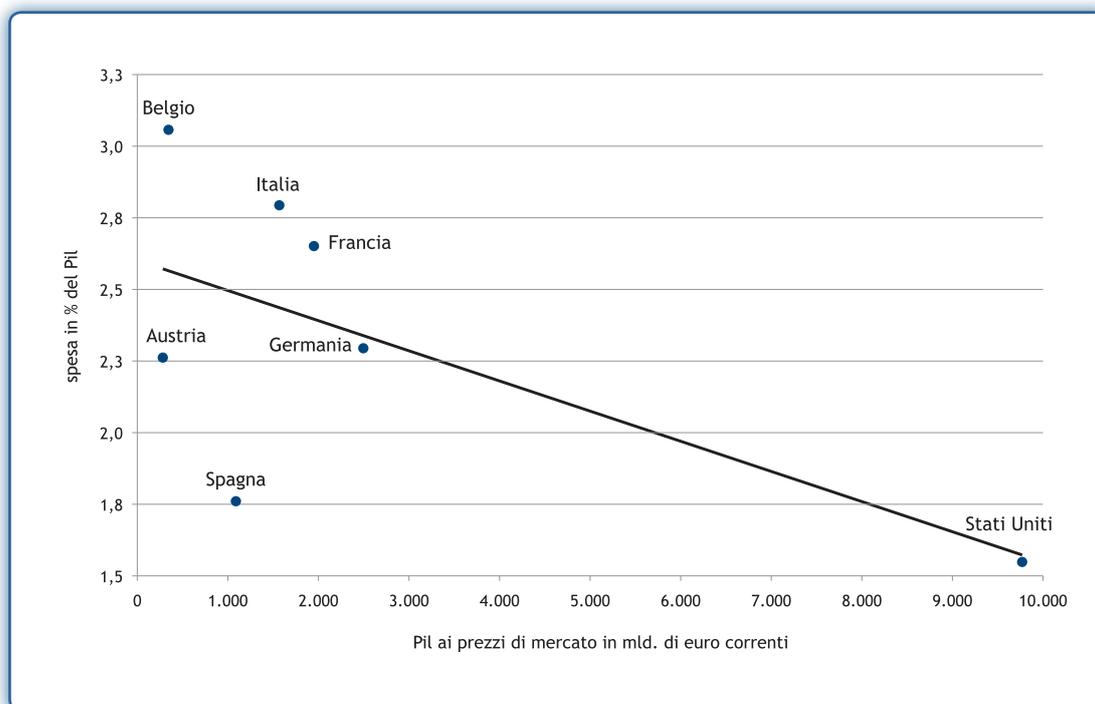
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Eurostat.

La tab. 3 riflette la struttura della spesa per Servizi generali delle A.P. secondo i livelli di governo (il totale delle A.P. è formato dalle Amministrazioni centrali, statali, locali e dagli Enti di

14 L'identità contabile reddito-spesa prevede che, per definizione, la somma delle componenti della domanda aggregata sotto forma di impieghi corrisponda al totale delle risorse. Quindi: $Y + M \equiv C + I + G + X$, vale a dire $Y \equiv C + I + G + (X - M)$, dove Y è il reddito nazionale, C la spesa per consumi finali delle famiglie, I la spesa per investimenti, G la spesa delle A.P. per l'acquisto di beni e servizi e (X - M) le esportazioni nette. La frazione di G relativa ai Servizi generali delle Amministrazioni Pubbliche assorbe anche l'insieme delle spese riconducibili alla funzione di rappresentanza politica.

previdenza). L'Italia mostra livelli di spesa più elevata di Spagna e Germania, pur collocandosi in una posizione intermedia tra i due in termini di popolazione e di livello del Pil.

Fig. 3 - Spesa per Servizi generali delle Amministrazioni Pubbliche in percentuale del Pil anno 2008



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Eurostat.

Queste differenze appaiono più nette se il confronto viene effettuato sulle grandezze rapportate alla popolazione e al Pil (tabb. 4 e 5).

La variabilità della spesa per abitante tra i Paesi (tab. 4), può dipendere certamente dalla dimensione della popolazione, ipotizzando che ci sia una sorta di rigidità dal lato della spesa valutabile alla stregua di un costo fisso (fig. 2), che in termini medi assume un valore decrescente al crescere dell'indicatore a cui è rapportato. Questo è certamente vero per il Belgio e l'Austria che hanno una popolazione di modesta dimensione e, per ragioni opposte, per Germania e Stati Uniti. Ma, non risulta vero per la Spagna, che pure ha una popolazione che supera i 45 milioni di abitanti.

Se si calcola l'incidenza della spesa per redditi da lavoro dipendente sul totale di quella per consumi finali, la spiegazione dei divari potrebbe, in parte, dipendere da una maggiore sensibilità di alcuni Paesi (Austria, Belgio, Francia e Italia) al "ciclo politico" ossia all'utilizzo dell'impiego pubblico in alcuni specifici comparti delle Amministrazioni Pubbliche, cioè quelli dei Servizi generali che incorporano gli organi della rappresentanza politica, come strumento per la creazione di consenso.

Tab. 5 - Spesa per Servizi generali delle Amministrazioni Pubbliche nel 2008
in % del Pil

Consumi intermedi					
	Totale Amministrazioni pubbliche(a)	Amministrazioni centrali	Amministrazioni statali	Amministrazioni locali	Enti di previdenza
Belgio	0,9	0,3	0,3	0,3	-
Germania	1,1	0,4	0,3	0,3	-
Spagna	0,7	0,2	0,2	0,3	-
Francia	0,6	0,3	-	0,4	-
Italia	1,0	0,4	-	0,6	-
Austria	0,9	0,3	0,2	0,3	-
Stati Uniti	1,0	0,1	1,0	-	-
Redditi da lavoro dipendente					
	Totale Amministrazioni pubbliche(a)	Amministrazioni centrali	Amministrazioni statali	Amministrazioni locali	Enti di previdenza
Belgio	2,2	0,7	0,6	0,9	-
Germania	1,1	0,2	0,5	0,5	-
Spagna	1,0	0,3	0,1	0,5	-
Francia	2,0	1,1	-	0,9	-
Italia	1,6	0,6	-	1,0	-
Austria	1,8	0,6	0,5	0,7	-
Stati Uniti	0,7	0,2	0,4	-	-
Totale Spesa per consumi finali della P.A. per la voce servizi generali (b)					
	Totale Amministrazioni pubbliche(a)	Amministrazioni centrali	Amministrazioni statali	Amministrazioni locali	Enti di previdenza
Belgio	3,1	0,9	0,8	1,4	-
Germania	2,3	0,7	0,8	0,8	-
Spagna	1,8	0,5	0,4	0,9	-
Francia	2,7	1,3	-	1,3	-
Italia	2,8	1,0	-	1,8	-
Austria	2,3	0,9	0,7	0,7	-
Stati Uniti	1,5	0,3	1,2	-	-

(a) Somma dei livelli di governo centrale, statale, locale e degli enti di previdenza; (b) La spesa per consumi finali è data dalla somma di redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi e dalla somma algebrica di altre poste, alcune delle quali di segno negativo. Il trattino “-“ indica che il fenomeno non esiste o assume valore statisticamente non significativo.
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Eurostat.

Tuttavia, il dato decisamente modesto degli Stati Uniti, spiegato certamente dalla dimensione ragguardevole della grandezza al denominatore, lascerebbe comunque supporre che le funzioni ricollegate ai Servizi generali delle varie Amministrazioni vengano svolte con input capital intensive o, comunque, con un minor ricorso al fattore lavoro rispetto alle analoghe strutture dei Paesi europei.

3. UNA STIMA DEI COSTI ATTUALI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA IN ITALIA

Sulla base delle norme vigenti fino al 2009, alle quali ci riferiamo in questa nota (in particolare il D.Lgs. n. 267/2000, noto anche come TUOEL¹⁵, Testo Unico sull'Organizzazione degli Enti Locali, per la rappresentanza politica di assemblee provinciali, comunali e circoscrizionali), nel nostro Paese il corpo politico in senso lato, cioè come somma dei rappresentanti su base nazionale, regionale, provinciale e comunale, circoscrizionale e di consorzi di comuni è ragguardevole. La somma di parlamentari nazionali e consiglieri delle assemblee locali è pari¹⁶ ad oltre 154mila membri (tab. 6).

**Tab. 6 - Il numero dei rappresentanti politici secondo il livello di governo
2009**

	numero
Parlamento nazionale ed europeo (membri italiani)	1.029
Regioni (Presidenti e Consiglieri)	1.133
Province (Presidenti e Consiglieri)	3.278
Comuni (Sindaci e Consiglieri)	128.431
Circoscrizioni (Presidenti e Consiglieri)	7.375
Comunità Montane (Presidenti e Consiglieri)	13.177
Totale	154.423

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio secondo norme Cost., TUOEL e Salvi e Villone, op. cit, per il dato delle comunità montane.

Ciò significa che in Italia abbiamo un “rappresentante” scelto mediante un meccanismo elettorale almeno ogni 427 abitanti, se per correttezza escludiamo i componenti delle Comunità Montane, che partecipano al processo di formazione delle decisioni politiche, ma non sono organi direttamente elettivi (altrimenti il rapporto scenderebbe a 390).

Il dato della tab. 6 è stato ottenuto sommando tutti i rappresentanti eleggibili nelle consultazioni elettorali a livello nazionale e locale (regioni, province, comuni e circoscrizioni). Il numero dei rappresentanti nazionali e regionali è desumibile dalla Costituzione e dal sito web istituzionale dei parlamenti regionali. Per il calcolo relativo alle assemblee legislative provinciali e comunali sono state utilizzate le indicazioni del citato D.Lgs. n. 267/2000, che suddivide province, comuni e circoscrizioni per classe di popolazione, stabilendo per ciascuna classe un determinato numero di membri eleggibili dalle rispettive assemblee. Moltiplicando il numero di consiglieri, di numerosità variabile a seconda della classe, per il numero di enti locali relativi ad ogni classe, e sommando il risultato al dato nazionale e regionale, si raggiunge il totale di oltre 154mila rappresentanti.

15 Sebbene il TUOEL sia la fonte di riferimento, si è tenuto conto delle innovazioni introdotte dalla Legge Finanziaria 2008, che ha modificato *in pejus* il trattamento economico di consiglieri provinciali, comunali, circoscrizionali, delle comunità montane, nonché di appartenenti a consorzi di comuni. Ciò spiega anche alcune differenze con il numero complessivo di rappresentanti politici eletti a qualsiasi livello di governo ed i loro emolumenti, riportati nel saggio di C. Salvi e M. Villone, *Il costo della democrazia*, op. cit.

16 Questo calcolo non tiene conto delle presumibili riduzioni del numero degli eletti derivanti dall'attuazione dei provvedimenti approvati nel 2010 e nel 2011 (cfr. par. 3.5).

3.1 Stima dei costi monetari diretti

Il costo diretto del solo corpo politico, così definito, è considerevole, anche se di laboriosa quantificazione a causa delle differenze esistenti per le assemblee elettive locali. Gli importi delle indennità di funzione per sindaci e presidenti di provincia, nonché i gettoni di presenza per consiglieri provinciali e comunali, sono minuziosamente regolati dal D.M. n. 119/2000 e variano in relazione all'ampiezza della popolazione, con riferimento ad un numero elevato di classi che, peraltro, non corrispondono alle classi di popolazione individuate dal D.Lgs. n. 267/2000 per stabilire la numerosità dei membri dei consigli provinciali e comunali. Quindi, in province e comuni dove, per un disposto normativo, le rispettive assemblee hanno il medesimo numero di consiglieri, le funzioni di presidenti di giunta e di sindaco vengono retribuite secondo criteri (importi) differenti, in quanto ricollegati ad altre classi di popolazione.

A titolo di esempio, una provincia con 800mila abitanti ha un'assemblea elettiva di 36 consiglieri, tanti quanti una provincia con un milione e 50mila abitanti (la classe ha come estremo inferiore 700mila e superiore un milione e 400mila). Il presidente di giunta della prima provincia percepisce un'indennità di funzione mensile lorda pari a 5.784 euro, mentre il presidente della seconda un'indennità di 6.972 euro. Questo, sebbene l'onerosità delle funzioni è presumibile sia la stessa.

In ogni caso, il *range* dell'indennità di funzione mensile lorda per sindaco, stabilito dal citato D.M., varia da un minimo di 1.291 euro per i comuni fino a mille abitanti, ad un massimo di 7.798 per i comuni superiori a 500mila abitanti. L'indennità del presidente di giunta provinciale varia, invece, da un minimo di 4.132 euro per le province fino a 250mila abitanti, ad un massimo di 6.972 euro per quelle oltre un milione di abitanti. I gettoni di presenza per consiglieri comunali e provinciali oscillano tra un minimo di 17 euro ad un massimo di 203 euro, a seconda delle fasce di popolazione alle quali appartengono comuni e province. Laddove risultano istituite le circoscrizioni, i presidenti e i consiglieri circoscrizionali percepiscono, rispettivamente, un'indennità mensile di funzione pari al 60% di quella spettante agli assessori del comune di appartenenza e un gettone di presenza pari al 50% di quello attribuito ai consiglieri comunali del comune di appartenenza.

Si tratta, comunque, di importi fissati al tempo di emanazione del Decreto, cioè riferiti all'anno 2000. È altamente probabile che le assemblee elettive si siano avvalse, negli anni successivi, della facoltà di incrementare indennità di funzione e gettoni di presenza secondo quanto disposto dalla legge 265/1999, con il solo tenue vincolo di non superare una quota delle spese correnti di bilancio, predeterminata sulla base della dimensione demografica degli enti. In ogni caso, fino alla Legge Finanziaria 2008, erano previste forme di indicizzazione per l'adeguamento all'inflazione. Tra il 2000 ed il 2009 i prezzi al consumo sono cresciuti di circa il 22%, ma ci siamo attenuti ad una stima conservativa dell'indicizzazione, intorno al 15%, in mancanza di informazioni sulle delibere degli enti locali relative alla determinazione di indennità e gettoni di presenza, come risulta dalla ricostruzione degli emolumenti delle tabb. 9-12.

Una stima del costo diretto della politica, partendo dal Parlamento nazionale e scendendo via via alle Assemblee elettive locali, è comunque possibile.

Con riferimento al Parlamento nazionale, le fonti sono costituite dai bilanci consuntivi di Camera e Senato e dalle indicazioni dei rispettivi siti web istituzionali circa la struttura degli emolumenti.

Alcune forme di rimborso sono riportate come importo annuale, che si è provveduto a mensilizzare per coerenza con le altre voci che concorrono alle indennità di funzione. Per i rimborsi dei viaggi, variabili in relazione alla distanza chilometrica da Roma dei luoghi di residenza dei parlamentari, è stata fatta una media aritmetica degli importi per classi di distanze. Anche per la parte di emolumenti legata alla presenza in aula, si è ipotizzata la presenza a tutte le sedute. Per deputati e senatori i conteggi di base sono sintetizzati in tab. 7 (e valgono anche per i membri del Parlamento europeo).

Tab. 7 - Emolumenti totali mensili lordi in euro di un membro rappresentativo del Parlamento italiano nell'anno 2009

Camera dei Deputati						
	Ritenute previdenziali	Ritenute assistenziali	Contributo assegno vitalizio	Ritenuta fiscale	Importo mensile netto	TOTALE
Indennità parlamentare	784	527	1.007	3.900	5.487	11.704
Diaria						4.003
Rimborso spese rapporto con elettori						4.190
Spese trasporto e viaggio						1.220
Spese telefoniche						258
Totale emolumenti mese						21.375
Totale emolumenti anno (x12)						256.499
Totale emolumenti anno Assemblea (x630)						161.594.080
Senato della Repubblica						
	Ritenute previdenziali	Ritenute assistenziali	Contributo assegno vitalizio	Ritenuta fiscale	Importo mensile netto	TOTALE
Indennità parlamentare	804	540	1.033	4.015	5.614	12.006
Diaria						4.003
Rimborso spese rapporto con elettori						4.678
Spese trasporto e viaggio						1.411
Spese telefoniche						346
Totale emolumenti mese						22.444
Totale emolumenti anno (x12)						269.332
Totale emolumenti anno Assemblea (x321)						86.455.468

EMOLUMENTI TOTALI ANNUALI CORRISPOSTI A DEPUTATI E SENATORI: 248,1 MLN. DI EURO

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su Rendiconti annuali 2009 di Camera e Senato e informazioni <http://www.camera.it/383?deputatotesto=4&conoscereilacamera=4>, <http://www.senato.it/composizione/21593/132051/genpagina.htm>.

La somma di 20 milioni di euro per i 78 membri italiani del Parlamento europeo (considerando che le nuove regole introdotte con lo Statuto approvato nel 2009, saranno pienamente operative dal 2019), di oltre 86 milioni di euro per i 321 senatori, di quasi 162 milioni di euro per i 630 deputati, si attesta poco al di sotto dei 270 milioni di euro di costi diretti per i rappresentanti a livello nazionale.

**Tab. 8 - Emolumenti totali lordi dei Consiglieri regionali per Regione
secondo incarichi e funzioni
anno 2009, euro**

	Presidente Consiglio Regionale (a)	Vicepre- sidenti Consiglio Regionale (b)	Segretari Ufficio di Presidenza (c)	Presidenti di Commis- sione e Organi interni (d)	Capigrup- po (e)	Consiglie- ri senza funzioni (f)	Totale mese (g)= (a)5(f)	Totale anno (h)=(g)×12
Abruzzo	17.957	33.001	31.830	143.236	159.152	281.375	668.878	8.026.538
Basilicata	19.279	31.362	30.191	135.861	166.053	59.971	445.156	5.341.876
Calabria	17.817	33.170	32.468	194.805	146.104	355.904	782.904	9.394.845
Campania	24.640	44.013	85.686	242.074	176.054	708.790	1.283.784	15.405.408
Emilia Romagna	16.583	27.963	51.244	89.676	102.487	317.743	608.149	7.297.792
Friuli Venezia Giulia	14.588	27.251	50.851	139.841	101.703	387.081	723.283	8.679.391
Lazio	21.466	40.755	57.622	345.730		872.584	1.340.778	16.089.337
Liguria	14.981	26.919	25.280	126.400	113.760	177.897	488.133	5.857.596
Lombardia	21.981	44.681	42.341	169.362	148.192	1.199.995	1.629.159	19.549.908
Marche	17.002	27.152	25.982	103.926		354.612	530.956	6.371.467
Molise	18.839	29.879	27.538	68.845		236.756	384.150	4.609.798
Piemonte	23.881	30.470	42.193	126.580	190.445	380.773	797.141	9.565.686
Puglia	24.634	37.070	37.070	129.744		1.075.022	1.305.962	15.671.545
Sardegna	20.721	34.087	136.349	204.524		971.488	1.369.928	16.439.130
Sicilia	27.331	47.793	140.338	264.759		1.293.547	1.775.810	21.309.723
Toscana	13.160	29.076	55.811	111.623	153.481	370.692	735.518	8.826.211
Trentino Alto Adige	20.276	32.259	45.228	42.068		855.378	998.953	11.987.435
Umbria	12.191	21.824	21.824	54.559		229.147	341.834	4.102.007
Valle d'Aosta	17.901	26.013	24.081	72.244		265.803	408.050	4.896.597
Veneto	21.297	37.923	35.582	177.910	142.328	565.163	982.257	11.787.084
Totale Consigli Regionali								211.209.374

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su informazioni tratte dal sito http://www.parlamentiregionali.it/consiglieri_regionali/datiinsintesi.php, e Consiglio Regionale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, *Gli oneri di funzionamento degli organi politici regionali: una analisi comparata*, gennaio 2011.

Relativamente ai parlamenti regionali, la stima dei costi diretti è stata effettuata seguendo (e, interpretando) i criteri normativi dei singoli statuti, riepilogati dal sito web istituzionale delle assemblee regionali e da un compendio curato nel gennaio di quest'anno dal Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia¹⁷.

17 Cfr. http://www.parlamentiregionali.it/consiglieri_regionali/datiinsintesi.php, e Consiglio Regionale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, *Gli oneri di funzionamento degli organi politici regionali: una analisi comparata*, gennaio 2011. Si pone, comunque, un problema di fonti in merito all'esatto numero dei consiglieri regionali, originato dagli Statuti della Regione Trentino-Alto Adige e delle due Province Autonome di Trento e Bolzano. Secondo le informazioni desumibili dai siti web istituzionali di tali Enti, i consiglieri provinciali di Trento e Bolzano ricoprono anche l'incarico di consiglieri regionali

In tab. 8 è sintetizzata la ricostruzione della struttura degli emolumenti, tenendo conto delle diverse eccezioni maggiorative delle indennità, collegate con le particolari funzioni o gli incarichi rivestiti dai consiglieri regionali. Gli importi, ad eccezione di quello del Presidente del Consiglio regionale, non sono individuali, ma riferiti al numero complessivo dei consiglieri titolari di funzioni/incarichi. La spesa annuale per il totale dei consiglieri regionali è di poco superiore ai 211 milioni di euro.

Ancor più complessa e difficoltosa, per l'elevato numero di *specialità* ed *eccezioni* rispetto alla regola generale, è la stima dei costi della rappresentanza politica per le assemblee provinciali, comunali, circoscrizionali ed i rappresentanti delle comunità montane.

Sulla base del TUOEL, così come modificato nella parte disciplinante le indennità di funzione e il gettone di presenza, rispettivamente per Sindaci e Presidenti di provincia, e Consiglieri provinciali e comunali, dalla Legge Finanziaria 2008, si è proceduto ad una stima degli emolumenti spettanti nell'anno ai rappresentanti eletti negli organi collegiali degli enti locali (tabb. 9-12).

Si tratta di un calcolo prudenziale, che in realtà potrebbe oscillare in un intervallo di valori dipendente proprio dalla quantificazione del gettone di presenza secondo i criteri della normativa e dalla assiduità alle adunanze dei consigli da parte dei rappresentanti.

Tab. 9 - Emolumenti annuali in euro spettanti ai rappresentanti dei Consigli provinciali* nell'anno 2009 (maggiorati del 15% per l'adeguamento all'inflazione)

Indennità di funzione lorda per Presidente di Provincia		
Classi di popolazione delle Province	Importo	N. Province
Fino a 250.000 abitanti	4.131,7	30
Da 250.001 a 500.000	5.009,6	41
Da 500.001 a 1.000.000	5.784,3	26
Oltre 1.000.000	6.972,2	10
Indennità media mensile ponderata reflazionata x N. Presidenti x 12 mesi = (5.905,4x107x12)= 7,6 mln. di euro		
Gettone di presenza lordo per Consigliere provinciale		
Classi di popolazione delle Province	Importo	N. Consiglieri
Fino a 250.000 abitanti	36,2	864
Da 250.001 a 500.000	46,5	1470
Da 500.001 a 1.000.000	77,5	612
Oltre 1.000.000	103,3	225
Limite LF 2008: gettone pari a 1/4 Indennità media mensile Presidente x N. Consiglieri x 12 mesi = (1.476,3x3.171x12)= 56,2 mln. di euro		
EMOLUMENTI TOTALI ANNUALI CORRISPOSTI A PRESIDENTI DI PROVINCIA E CONSIGLIERI: 63,8 MLN. DI EURO		

* Comprese le province autonome di Trento e Bolzano.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio secondo norme TUOEL e DM n. 119/2000.

(l'elenco nominativo degli eletti coincide). Quindi, i 70 consiglieri delle due Province Autonome (35 per ciascuna) andrebbero sottratti dal totale segnalato dal sito web istituzionale dei parlamenti regionali. Tuttavia, permane il dubbio se tali consiglieri provinciali percepiscano una doppia indennità di funzione, anche in veste cioè di consiglieri regionali. Stando, infatti ai bilanci consuntivi di fonte Istat, la spesa relativa alla voce "servizi degli organi istituzionali della regione" per il Trentino-Alto Adige, raggiunge nel 2008 il livello di circa 57,4 milioni di euro. La somma, per la medesima voce di spesa, delle Province Autonome è pari, invece, a 25,7 milioni di euro, attribuibili per circa 7,4 milioni alla Provincia di Bolzano e per i rimanenti 18,3 milioni a quella di Trento, lasciando supporre una struttura degli emolumenti molto diversa a parità di numero di rappresentanti eletti. Nell'incertezza, dal computo dei consiglieri regionali abbiamo sottratto i 70 delle Province di Trento e Bolzano. In ogni caso, la confusione delle fonti sul piano normativo e retributivo appare palpabile.

Tab. 10 - Emolumenti annuali in euro spettanti ai rappresentanti dei Consigli comunali nell'anno 2009 (maggiorati del 15% per l'adeguamento all'inflazione)

Indennità di funzione lorda per Sindaco		
Classi di popolazione delle Province	Importo	N. Comuni
Fino a 1.000 abitanti	1.291,1	1.938
Da 1.001 a 3.000	1.446,1	2.609
Da 3.001 a 5.000	2.169,1	1.162
Da 5.001 a 10.000	2.788,9	1.195
Da 10.001 a 30.000	3.098,7	890
Da 30.001 a 50.000	3.460,3	158
Da 50.001 a 100.000	4.131,7	104
Da 100.001° 250.000	5.009,6	33
Da 250.001 a 500.000	5.784,3	6
Oltre 500.000	7.798,5	6
Indennità media mensile ponderata reflazionata x N. Sindaci x 12 mesi = (2.286,9x8.101x12)= 222,3 mln. di euro		
Gettone di presenza lordo per Consigliere comunale		
Classi di popolazione delle Province	Importo	N. Consiglieri
Fino a 1.000	17,0	23.370
Da 1.001 a 10.000	18,1	69.313
Da 10.001 a 30.000	22,2	17.853
Da 30.001 a 250.000	36,2	9.197
Da 250.001 a 500.000	59,4	276
Oltre 500.000	103,3	320
Gettone pari ad 1/4 Indennità media mensile Sindaco x N. Consiglieri x 12 mesi =(571,7x120.330x12)= 825,5 mln. di euro		
EMOLUMENTI TOTALI ANNUALI CORRISPOSTI A SINDACI E CONSIGLIERI: 1.047,8 MLN. DI EURO		

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio secondo norme TUOEL e DM n. 119/2000.

Tab. 11 - Emolumenti annuali in euro spettanti ai rappresentanti dei Consigli circoscrizionali nell'anno 2009 (maggiorati del 15% per l'adeguamento all'inflazione)

Indennità di funzione lorda per Presidente di Circoscrizione		
Classi di popolazione dei Comuni	Importo	N. Circoscrizioni
Da 100.001 a 250.000 abitanti	1.803,5	273
Da 250.001 a 500.000	2.082,4	47
Oltre 500.000	2.807,5	76
Indennità media mensile ponderata reflazionata x N. Presidenti x 12 mesi =(2.333,6x396x12)= 11,1 mln. di euro		
Gettone di presenza lordo per Consigliere circoscrizionale*		
Classi di popolazione dei Comuni	Importo	N. Consiglieri
Da 100.001 a 250.000 abitanti	36,2	4.141
Da 250.001 a 500.000	59,4	930
Oltre 500.000	103,3	1.908
Limite LF 2008: gettone pari ad 1/8 Indennità media mensile Sindaco x N. Consiglieri x 12 mesi =(788,4x6.979x12)= 66,0 mln. di euro		
EMOLUMENTI TOTALI ANNUALI CORRISPOSTI A PRESIDENTI E CONSIGLIERI CIRCOSCRIZIONALI: 77,1 MLN. DI EURO		

*Il DM n. 119/2000 stabilisce che sia pari al 50% del gettone di presenza dei Consiglieri comunali del rispettivo Comune (art. 8, co. 1).

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio secondo norme TUOEL, DM n. 119/2000 e C. Salvi e M. Villone, op. cit.

Tab. 12 - Emolumenti annuali in euro spettanti ai rappresentanti delle Comunità Montane nell'anno 2009 (maggiorati del 15% per l'adeguamento all'inflazione)

Indennità di funzione lorda per Presidente di Comunità Montana		
Classi di popolazione dei Comuni	Importo	N. Comunità Montane
Fino a 1.000 abitanti	1.291,1	1
Da 1.001 a 3.000	1.446,1	4
Da 3.001 a 5.000	2.169,1	9
Da 5.001 a 10.000	2.788,9	54
Da 10.001 a 30.000	3.098,7	185
Da 30.001 a 50.000	3.460,3	65
Da 50.001 a 100.000	4.131,7	35
Da 100.001 a 250.000	5.009,6	4
Indennità media mensile ponderata reflazionata x N. Presidenti x 12 mesi = (3.672,4x357x12)= 15,7 mln. di euro		
Gettone di presenza lordo per Consigliere di Comunità Montane*		
Classi di popolazione dei Comuni	Importo	N. Consiglieri
Fino a 1.000 abitanti	17,0	
Da 1.001 a 10.000	18,1	
Da 10.001 a 30.000	22,2	
Da 30.001 a 250.000	36,2	
Limite LF 2008: gettone pari ad 1/4 Indennità media mensile Sindaco(a) x N. Consiglieri x 12 mesi = (569,7x12.820x12)= 87,6 mln. di euro		
EMOLUMENTI TOTALI ANNUALI CORRISPOSTI A SINDACI E CONSIGLIERI: 103,4 MLN. DI EURO		

*Il DM n. 119/2000 stabilisce che sia pari a quanto previsto per un Comune avente popolazione pari alla popolazione montana della comunità (art. 8, co. 2).

(a) È calcolata come media ponderata delle indennità dei sindaci dei comuni per i quali la legge consente la costituzione di comunità montane. Per questo differisce lievemente dai 571,7 euro della tab. 9.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio secondo norme TUOEL, DM n. 119/2000 e C. Salvi e M. Villone, op. cit.

Per il calcolo degli importi della tab. 9, non si è tenuto conto delle eccezioni di cui agli artt. 2-6 del DM n. 119/2000, che maggiorano di percentuali variabili i compensi degli amministratori locali a seconda della carica rivestita (vicesindaco, assessore, presidente di consiglio comunale/provinciale, vicepresidente di consiglio provinciale) in relazione all'ampiezza demografica dell'ente locale di appartenenza, né delle eventuali delibere di giunta intercorse tra il 2000 ed il 2009 di aumento/riduzione degli emolumenti, dato il numero elevatissimo di enti locali (107 province e 8.101 comuni).

Si è, invece, tenuto conto della modifica apportata dalla Legge Finanziaria 2008, che ha stabilito in un importo non superiore ad un quarto dell'indennità di funzione mensile di Sindaco/Presidente di provincia, il limite massimo dell'ammontare di gettoni di presenza percepibili nel mese da Consiglieri comunali/provinciali, di fatto corrispondente ad un'indennità mensile.

Per le assemblee dei rimanenti organi collegiali (tabb. 10-12) sono stati adottati gli stessi criteri per la costruzione dei risultati descritti nella tab. 9.

Nel complesso, quindi, gli emolumenti corrisposti in un anno (il 2009) ai rappresentanti delle Assemblee di Province, Comuni, Circoscrizioni e Comunità Montane ammontano a 1.292,1 milioni di euro.

Riepilogando, per i costi monetari diretti si hanno: 20 mln. di euro per il parlamento europeo, 248,1 mln. di euro per il parlamento nazionale, 211,2 mln. di euro per le assemblee regionali, 63,8 mln. di euro per i parlamenti provinciali, 1.047,8 mln. di euro per le assemblee comunali, 77,1 mln. di euro per consigli circoscrizionali e 103,4 mln. di euro per le comunità montane. Il totale ammonta a **1.771,4 mln. di euro quale costo monetario diretto della rappresentanza politica.**

3.2 Stima dei costi monetari di funzionamento

I costi di funzionamento vengono trattati distinguendovi all'interno costi indiretti, relativi al personale necessario ai rappresentanti eletti per lo svolgimento della funzione politica, e costi gestionali, relativi agli acquisti di beni e servizi strumentali all'espletamento della funzione¹⁸.

Il costo indiretto del corpo politico, è rappresentato dalla somma dei costi del personale relativi alle due camere e agli organi legislativi a livello locale (assemblee regionali, provinciali e comunali). Quindi, la prima questione da affrontare, è stabilire quanto numeroso sia il personale che svolge attività di supporto alle funzioni istituzionali delle assemblee legislative.

Potrebbe risultare ragionevole ritenere, sulla base del rapporto tra dipendenti delle due camere e numero dei parlamentari, che si possa utilizzare questo coefficiente in relazione alla dimensione (numero di membri) delle diverse assemblee locali (regioni, province e comuni). Per il Parlamento nazionale questo rapporto è di circa 2,9 collaboratori (dipendenti o con altro contratto) per ciascun membro delle due camere¹⁹. Ma si tratta di un coefficiente troppo elevato da applicare alle assemblee degli enti locali, considerando che quasi 5mila comuni, cioè oltre il 61% del totale, hanno una popolazione non superiore a 10mila abitanti e di questi quasi 2mila non oltre i 1.000 abitanti, con consigli comunali tra i 12 ed i 16 membri. Sarebbe quindi irrealistico ipotizzare che comuni con poche centinaia di residenti, possano avere tra i 30 e i 50 dipendenti comunali addetti al supporto esclusivo delle funzioni deliberative del consiglio comunale.

Abbiamo, pertanto, seguito un differente criterio, basato sull'incrocio delle informazioni desumibili dal Conto Annuale del Pubblico Impiego della Ragioneria Generale dello Stato con quelle delle relazioni predisposte dalle Sezioni Regionali della Corte dei Conti in sede di controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali, laddove disponibili.

Per cinque Regioni, Lombardia, Toscana, Lazio, Basilicata e Sardegna, le predette relazioni relative al 2009 contengono informazioni sufficientemente dettagliate sulla pianta organica dei dipendenti regionali, dalle quali è possibile desumere il numero di dipendenti - personale dirigente e non dirigente - assegnati alle funzioni del consiglio regionale. L'incidenza media, per le cinque Regioni, di questi dipendenti sul totale regionale si attesta intorno al 14,9%. Tale quota è stata applicata al numero di dipendenti di Regioni, Province e Comuni risultante dal citato conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) relativo al 2009.

18 Abbiamo considerato anche i costi monetari di funzionamento della Presidenza della Repubblica, trattandosi di un organo di rappresentanza politica, seppur espressione di una volontà popolare indiretta, in quanto mediata dalla scelta del Parlamento.

19 Secondo il Progetto di Bilancio interno del Senato per l'anno finanziario 2010, i dipendenti in pianta organica al 2009 risultavano 994. Per la Camera dei Deputati, la relazione al Bilancio di previsione 2009 riporta una pianta organica di 1.753 dipendenti.

Si è così pervenuti ad un numero di dipendenti pubblici - quasi 86mila unità - strettamente collegati al funzionamento delle assemblee legislative. Sempre utilizzando la fonte RGS, è stato possibile calcolare per il 2009 il costo unitario del lavoro dei dipendenti delle diverse tipologie di enti locali (regioni, province, comuni, comunità montane²⁰), che si colloca mediamente tra i poco più di 40mila euro dei comuni e i 56mila euro delle regioni, considerando anche che sussistono differenze nel trattamento economico di regioni, province e comuni a statuto ordinario rispetto agli enti a statuto speciale.

Ne consegue un costo stimato del personale per le assemblee regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali (assimilate ai comuni in cui sono presenti) di oltre 3.600 milioni di euro (85.838 dipendenti di regioni, province, comuni e circoscrizioni²¹ impiegati direttamente o indirettamente nella funzione di supporto alla rappresentanza politica, moltiplicato il costo unitario del lavoro ponderato pari a 42.686 euro per anno = 3.664,1 milioni di euro), ai quali si sommano i citati 489,5 milioni di euro del personale delle due Camere (sulla base dei rendiconti 2009 delle due istituzioni) e i 134,0 milioni di euro del personale del Quirinale, per un totale di oltre di 4.287,6 milioni di euro.

Rispetto all'altra componente dei costi monetari di funzionamento, il costo gestionale della rappresentanza politica può essere stimato attraverso la spesa media per dipendente delle Amministrazioni pubbliche per l'acquisto di beni e servizi destinati al funzionamento delle assemblee, cioè la quota di consumi intermedi destinata al funzionamento dell'Amministrazione (da dati del Bilancio dello Stato). La fonte per questa informazione è la Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese, vol. III. Nel prospetto BS.2 sono riportati i flussi di cassa per la spesa dei consumi intermedi. Tra questi, sono state scelte le voci 'Funzionamento dell'amministrazione', 'Poligrafico' (pubblicazione di atti secondo le modalità di legge) e 'Sistemi informativi', la cui somma è risultata pari nel 2009 a poco più del 47% del totale dei consumi intermedi. Applicando tale quota ai rispettivi totali dei consumi intermedi di Regioni, Province e Comuni secondo il Conto delle Amministrazioni Pubbliche elaborato dall'Istat, si è ottenuto un importo dei consumi intermedi riferibile al funzionamento delle assemblee legislative di questi Enti locali. Tale importo è stato diviso per il numero complessivo dei dipendenti pubblici di Regioni ed Enti locali risultante dal conto annuale RGS, ottenendo un valore pro capite. Moltiplicando questo importo medio, prossimo ai 27mila e 500 euro per gli oltre 85mila dipendenti pubblici collegati con gli organi collegiali di Regioni, Province, Comuni e Circoscrizioni, si ottiene un costo pari ad oltre 2.355 milioni di euro. A questi, devono essere sommati i quasi 372 milioni di euro di spese per beni e servizi delle due Camere e i poco più di 22 milioni di euro attribuibili al Quirinale, ottenendo un totale delle spese gestionali che ascende a circa 2.750 milioni di euro.

Sulla base di questa metodologia, la somma dei costi monetari diretti e di funzionamento (indiretti e gestionali), collegati alla rappresentanza politica è pari a poco più di 8,8 miliardi di euro (tab. 13).

20 Per le Comunità montane si è ritenuto che i costi di funzionamento siano già compresi in quelli dei Comuni così consorziati in questo livello di governo.

21 I dipendenti in funzione di staff ai consigli di municipio/circoscrizione sono stati calcolati moltiplicando il rapporto tra dipendenti comunali e consiglieri comunali (circa 0,48) per il numero di consiglieri circoscrizionali.

Tab. 13 - Sintesi dei costi monetari diretti e di funzionamento per livello di governo*
2009 - milioni di euro

	diretti	di funzionamento		totale
		indiretti	gestionali	
Presidenza della Repubblica	-	134,0	22,6	156,6
Parlamento nazionale ed europeo (membri italiani)	268,1	489,5	371,9	1.129,4
Regioni	211,2	472,5	238,2	921,9
Province	63,8	506,1	327,7	897,6
Comuni	1.047,8	2.539,6	1.692,5	5.280,0
Circoscrizioni	77,1	145,9	97,2	320,2
Comunità montane	103,4	-	-	103,4
Totale livelli di governo	1.771,4	4.287,6	2.750,1	8.809,1

* Al netto degli altri costi.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati tratti dalle fonti citate.

Questi costi, naturalmente, sono proporzionali al numero di rappresentanti eletti nelle assemblee legislative ai vari livelli di governo.

Laddove è possibile fare parziali confronti internazionali, emerge che in Germania, ad esempio, il rapporto tra rappresentanti politici nazionali e dei Länder e numero di abitanti è di 1 a 33.753. In Italia, considerando le due camere e i consigli regionali, è di 1 a 28.505.

La Francia, dal 2005, ha riorganizzato i suoi oltre 36mila comuni in 2510 unioni intercomunali, che ne raggruppano più di 32mila. Anche la Germania - con una popolazione di circa un terzo superiore alla nostra e un territorio più esteso - già dagli anni settanta e, ancora, negli anni novanta, dopo la riunificazione, ha dimezzato il numero dei circondari provinciali da 425 a 237 e i comuni da oltre 24mila a poco più di 8mila, riducendo soprattutto quelli inferiori ai 5 mila abitanti (da oltre 22mila a poco più di 6mila) e quelli sotto i 500 abitanti, da oltre 10mila a 1.700 circa.

Le proposte di riduzione dei membri delle due Camere per l'Italia - a seconda delle soluzioni prescelte - equivalgono a circa il 36,5% (con una Camera a 400 rappresentanti ed un eventuale Senato regionale a 200 membri) o al 31%, qualora si adottasse la proposta con un Senato a 252 membri, a parità di riduzione dei membri della Camera.

Queste percentuali di riduzione dovrebbero applicarsi non tanto nella metrica del numeri di eletti cui si rinuncia, quanto sulla base complessiva dei costi della rappresentanza politica, esercizio sviluppato nel paragrafo 3.4.

3.3 Stima degli altri costi monetari: il finanziamento pubblico dei partiti politici e dei giornali di partito

Comunque si voglia interpretare l'esistenza e il funzionamento dei partiti politici, questione al di là degli scopi di questa nota, l'osservazione dei fatti dice che non si ha regime democratico - o addirittura qualsiasi regime - senza partiti. In questo senso, il costo diretto dei partiti politici andrebbe inserito tra i costi monetari diretti, il costo d'intermediazione dei partiti politici - connesso al potere di decisione e orientamento degli esponenti non eletti dei partiti - tra i

costi non monetari d'intermediazione e così via. Solo per ragioni di chiarezza, quanto è possibile identificare in termini di costi monetari legati ai partiti politici è stato appostato nella voce altri costi monetari.

Degli altri costi monetari, fa poi parte un solo ulteriore capitolo, quello relativo al finanziamento dei giornali di partito.

I contributi pubblici indiretti rappresentano forme di sostegno ai partiti attraverso agevolazioni su diverse forme di spese elettorali sostenute. In particolare, l'ordinamento italiano (ma anche quello svedese e quello spagnolo, tra gli altri) permettono, nel corso delle campagne elettorali, l'invio di materiale elettorale informativo ai singoli elettori a prezzi contenuti. L'ordinamento italiano consente altresì ai partiti politici l'utilizzo di edifici pubblici con contratti di locazione agevolati rispetto ai canoni generalmente corrisposti per gli edifici di proprietà privata, mentre durante le competizioni elettorali i locali pubblici vengono messi a disposizione per comizi e conferenze politiche senza alcun costo. I governi locali in Spagna, Francia, Paesi Bassi, Italia e Germania, forniscono inoltre, durante il periodo elettorale, appositi spazi per l'affissione di manifesti pubblicitari. Un altro importante contributo dello Stato consiste nell'accesso ai mezzi d'informazione in relazione alle competizioni elettorali (L. n. 28/2000 sulla *par condicio* così come novellata dalla L. n. 313/2003).

Non abbiamo quantificato all'interno della voce altri costi, gli oneri aggiuntivi derivanti dalla rappresentanza politica in termini di sconti e facilitazioni offerti a vario titolo alla funzione politica. Dunque, le stime degli altri costi monetari sono da intendersi un'approssimazione certamente per difetto dei reali oneri imputabili a questa voce, secondo la nostra classificazione.

Il primo intervento legislativo sul finanziamento pubblico ai partiti risale alla L. n. 195/1974, che introduceva una "legislazione simbolica" per regolamentare le modalità di erogazione dei rimborsi ai partiti, prevedendo forme di finanziamento generalizzate, proporzionali e trasparenti da parte dello Stato.

Nel 1978, un primo referendum abrogativo della legge del 1974 non raggiunse il quorum, cosa che accadde, invece, nel 1993, producendo come risultato la cancellazione del finanziamento pubblico dei partiti politici (abrogazione parziale: scompariva il finanziamento annuale, ma rimaneva quello concesso in occasione delle consultazioni elettorali).

Con la L. n. 515/1993 venne introdotta una nuova disciplina del "contributo per le spese elettorali": si prevedeva, cioè, lo stanziamento di due fondi relativi alle spese elettorali per il rinnovo del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati. Il totale delle quote previste per ciascun fondo veniva calcolato moltiplicando l'importo di lire 1.600 per il numero degli abitanti della Repubblica risultante dall'ultimo censimento e dividendo tale prodotto per 2. I fondi venivano poi ripartiti tra i vari soggetti politici in ragione di meccanismi previsti dalla stessa legge. Il rimborso venne erogato in un'unica soluzione per complessivi 47 milioni di euro. La stessa norma trovò applicazione in occasione delle successive elezioni politiche del 1996.

Nel 1997 si introdusse la possibilità per ciascun contribuente, all'atto della dichiarazione annuale dei redditi, di destinare una quota pari al 4 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche al finanziamento di movimenti e partiti politici.

Per l'anno finanziario 1997 fu ripartita, a titolo di prima erogazione tra i movimenti e partiti politici, una somma pari a 160 miliardi di lire (circa 83 milioni di euro) corrispondente, appunto, al contributo volontario del 4 per mille.

Con la L. n. 157/1999, intitolata "Nuove norme in materia di rimborso delle spese per consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici", il rimborso elettorale venne attribuito sulla base di cinque fondi annuali previsti per le elezioni alla Camera, al Senato, al Parlamento Europeo, alle Regionali e per i Referendum. Sulla base di questo provvedimento le somme venivano ripartite senza attinenza diretta con le spese effettivamente sostenute per le campagne elettorali. L'erogazione si interrompeva in caso di fine anticipata della legislatura. Gli oneri derivanti dall'applicazione di quella legge risultarono pari a 208 miliardi di lire per il 1999, a 198 miliardi di lire per il 2000 e a 257 miliardi di lire (circa 133 milioni di euro) per anno a decorrere dal 2001. Di fatto, si era proceduto a reintrodurre interamente, sovvertendo il risultato della consultazione referendaria, il finanziamento pubblico dei partiti politici.

A partire dalle elezioni regionali del 2000 (L. n. 157/1999) l'ammontare complessivo del contributo venne commisurato non più alla popolazione, bensì ai cittadini iscritti nelle liste elettorali per il rinnovo della Camera dei Deputati. Il totale dell'elettorato delle elezioni regionali scaturiva dalla differenza fra gli iscritti alle liste elettorali della Camera dei Deputati e gli elettori delle Regioni a statuto speciale.

La successiva L. n. 156/2002 prevede, poi, che l'ammontare di ciascuno dei quattro fondi (tutti meno quello relativo ai Referendum) doveva risultare dalla moltiplicazione dell'importo di 1 euro per il numero dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei Deputati. La crescita dei contributi a partire dalle elezioni politiche del 2002 fu dovuta all'aumento da 4.000 lire a 5 euro del valore unitario del rimborso: quest'ultimo risultava dalla moltiplicazione di 1 euro per ogni anno di legislatura, quindi 5 euro per ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali per le elezioni della Camera (art. 2 della legge).

In seguito, la L. n. 51/2006, modificando la precedente del 1999, stabilì che il rimborso elettorale annuale dovesse essere effettuato anche nell'ipotesi di scioglimento anticipato di Camera e Senato. Quest'ultima modifica comportò che l'erogazione fosse dovuta per tutti e cinque gli anni di legislatura, indipendentemente dalla durata effettiva della legislatura stessa, aumentando così in maniera indiscriminata le somme stanziare a titolo di rimborso. Ne derivò che, con la crisi politica del 2008, i partiti iniziassero a percepire il doppio dei fondi, giacché ricevevano contemporaneamente le quote annuali relative alla XV e alla XVI Legislatura.

Il provvedimento del 2006 portava all'apice, in modo eclatante ed aberrante, la parabola di incremento dei costi del finanziamento pubblico ai partiti.

Fortunatamente questo problema è stato risolto con una recente legge (cfr. paragrafo 3.5): se non fosse intervenuta questa legge del 2010, nel caso di eventuale prossimo scioglimento delle Camere, nella tab. 8 si dovrebbe aprire un'ulteriore colonna a fianco di quella intestata alle elezioni politiche del 2008, nella quale conteggiare, in aggiunta ai finanziamenti precedenti relativi ai quinquenni che partono dal 2006 e dal 2008, i finanziamenti che partirebbero dal 2010. In questo senso non solo i partiti non hanno avvertito né avvertono la recessione mondiale, ma riuscirebbero a trasformare, come già realmente accaduto nel 2006, una crisi politica in un successo economico, peraltro di entità ragguardevole.

Tab. 14 - Contributi statali ai partiti politici
milioni di euro a prezzi correnti

	POLITICHE	POLITICHE 2008	REGIONALI	EUROPEE	TOTALI
1994	46,9			23,5	70,4
1995			29,7		29,7
1996	46,9				46,9
1997					
1998					
1999				86,5	86,5
2000			85,9		85,9
2001	81,6				81,6
2002	98,7				98,7
2003	98,7				98,7
2004	98,7			49,3	148,0
2005	98,7		41,7	49,3	189,7
2006	99,9		41,7	49,3	190,9
2007	99,9		41,7	49,3	190,9
2008	99,9	100,6	41,7	49,3	291,5
2009	99,9	100,6	41,7	**50,3	292,5
2010	99,9	100,6	*42,6	**50,3	293,4
2011		100,6	*42,6	**50,3	193,5
2012		100,6	*42,6	**50,3	193,5
TOTALI	1.069,9	503,1	451,8	557,7	2.582,6

* L'ammontare del contributo statale per le elezioni regionali del 2010 è stato calcolato considerando la popolazione italiana maggiorenne residente al 1° gennaio 2010, (fonte ISTAT <http://demo.istat.it/pop2010/index.html>) e sottraendo a questa l'ammontare della popolazione italiana maggiorenne residente nelle regioni a statuto speciale; ** Il valore del contributo statale alle elezioni europee del 2009 è stato stimato sul totale dell'elettorato come riportato sul sito del Ministero dell'Interno (<http://elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=E&dtel=07/06/2009>) corrispondente alla cifra di 50.276.247 elettori (Italia+Estero). Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Corte dei Conti, collegio controllo spese elettorali (deliberazione CSE 9/2009).

La sintesi storica del finanziamento pubblico ai partiti politici è appunto presentata in tab. 14, dalla quale si evince l'eccezionale progressione dei costi del finanziamento. Pure con i limiti insiti nei conteggi presentati, di natura senz'altro preliminare e approssimata, il salto nei costi è inequivocabile: se nella media del triennio 1994-1996 il finanziamento annuale ammontava a meno di 50 milioni di euro, nella media del triennio 2007-2009 si colloca oltre i 257 milioni di euro (+439%) e nella media 2008-2010 a circa 292,5 milioni di euro per anno, con un incremento

pari al 496,9%. Nessun bene o servizio di investimento per le imprese o di consumo per le famiglie italiane né alcun salario o stipendio hanno palesato tali incrementi²².

Che la produttività della funzione di rappresentanza politica dei partiti sia cresciuta in eguale misura è piuttosto improbabile e, in ogni caso, fuori dal comune sentire. Infine, nell'ambito dei conteggi effettuati si è potuto trovare riscontro indubitabile che almeno una voce di costo per il cittadino italiano ha subito la patologia del *changeover*: il finanziamento dei partiti politici ha effettivamente cambiato l'euro a meno di 1.000 lire, precisamente 800 lire = 1 euro.

La tab. 15 ripropone i principali dati della tab. 14 in termini pro capite, cioè riferiti alla popolazione residente oppure alla base di elettorato attivo su cui vengono calcolati i contributi. Inoltre, sono indicate le spese documentate dai partiti, riferite alle diverse tornate elettorali. E' evidente la mancanza di un qualsivoglia collegamento tra spese sostenute - nel senso di documentate - e contributi pubblici erogati.

Tab. 15 - Spese e contributi*
valori assoluti in milioni di euro e valori pro capite in euro

	(A)	(B)	spese		contributi	
	popolazione di riferimento	spese	contributi statali	(B)/(A)	pro capite	
POLITICHE 1994	56.778.031	36,3	46,9	1,3	0,64	0,83
EUROPEE 1994	56.778.031	15,6	23,5	1,5	0,27	0,41
REGIONALI 1995	47.959.433	7,1	29,7	4,2	0,15	0,62
POLITICHE 1996	56.778.031	19,8	46,9	2,4	0,35	0,83
EUROPEE 1999	56.778.031	39,7	86,5	2,2	0,70	1,52
	elettorato			per elettore		
REGIONALI 2000	41.505.915	28,7	85,9	3,0	0,69	2,07
POLITICHE 2001	49.464.994	49,7	476,4	9,6	1,00	9,63
EUROPEE 2004	48.705.645	87,2	246,6	2,8	1,79	5,06
REGIONALI 2005	41.676.136	61,9	208,4	3,4	1,49	5,00
POLITICHE 2006	49.723.416	122,9	499,6	4,1	2,47	10,05
POLITICHE 2008	50.066.615		503,1			10,05
EUROPEE 2009	50.276.247		292,5			5,82
REGIONALI 2010	50.112.703		213,1			4,25
TOTALI		468,9	2.759,2	5,9	-	

* I contributi coprono tutta la legislatura a cui la tornata elettorale dà origine.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Corte dei Conti, collegio controllo spese elettorali (deliberazione CSE 9/2009 ed.).

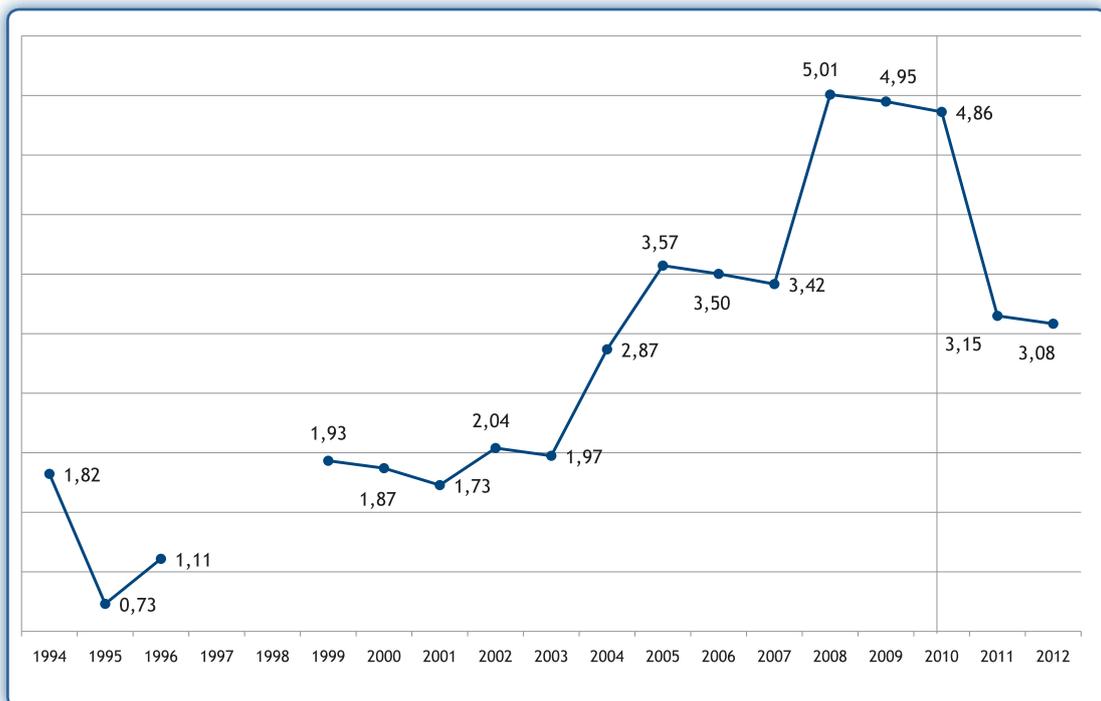
22 E neppure reggerebbe questo confronto, il rendimento delle più profittevoli attività speculative. Ad esempio, se negli ultimi 15 anni ci fosse stato uno strumento finanziario il cui valore fosse stato legato a quello dei rimborsi ai partiti - in assoluto o rispetto a qualche base demografica - esso avrebbe battuto tutte le alternative. Infatti, considerando le medie riferite ai trienni 1994-1996 e 2008-2010, l'indice dei prezzi al consumo è cresciuto del 38%, tanto per avere il riferimento a un'ideale obbligazione *risk free* deputata esclusivamente a mantenere costante nel tempo il potere d'acquisto di una somma investita. La borsa italiana (Mibtel-FTSE) è mediamente cresciuta di un ottimo 126,9%. Il prezzo al metro quadrato di una casa nel semi-centro di Roma è cresciuto del 158%. Le quotazioni dell'oro, davvero in corsa nell'ultimo triennio, rispetto al triennio iniziale hanno palesato una crescita di circa il 165% (Fixing di Londra in dollari per oncia Troy). Niente a che vedere con il quasi +500% dei contributi ai partiti.

Le ultime due colonne della tab. 15 evidenziano la progressione quasi costante del contributo pro capite. Tale progressione è notevolmente più rapida di quella delle spese, le quali possono risentire del tasso d'inflazione. E' opportuno notare che il confronto dei contributi pro capite e per elettore deve tenere conto del fatto che il numero di elettori è inferiore a quello degli abitanti. Cioè, omogeneizzando le basi di calcolo, per esempio con la popolazione residente, i contributi più recenti in termini pro capite risulterebbero più bassi del venti-trenta per cento rispetto a quanto indicato in tabella. In ogni caso, la crescita dei costi in assoluto e pro capite resta eccezionale.

Infatti, considerando i dati dell'ultima colonna di tab. 14, cioè una stima, seppure approssimativa, dei contributi ai partiti politici per competenza annuale, dividendoli per la popolazione residente - la platea dei cittadini che esprime il sistema della rappresentanza - e deflazionando il risultato per l'indice dei prezzi al consumo, si ottengono i conteggi che alimentano la fig. 4. In termini reali, cioè al netto di fenomeni puramente monetari, i costi dei contributi ai partiti per ogni cittadino italiano sono cresciuti sensibilmente: tra la media del triennio 1994-1996 e la media del triennio 2008-2010 hanno goduto di un incremento reale del 305%.

Da cosa è giustificata questa dinamica? Certamente, non dalla crescita della popolazione, in quanto se n'è già tenuto conto (dati pro capite). D'altra parte, sulla base di quanto argomentato nel paragrafo 2.2, la funzione di produzione dei partiti nel convogliare, orientare ed esprimere la domanda politica dovrebbe presentare economie di scala. In altre parole, i contributi ai partiti per ciascun cittadino residente dovrebbero diminuire al crescere del numero complessivo dei cittadini.

Fig. 4 - Dinamica dei contributi ai partiti politici per cittadino residente al netto della variazione dei prezzi al consumo - euro costanti (prezzi del 2010)



Elaborazioni e previsioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Corte dei Conti.

Se l'affitto di una sede di partito o la spesa per un biglietto aereo di un politico o di un funzionario di partito crescono con l'inflazione, allora è corretto che il contributo cresca con il medesimo tasso per mantenere costante il potere d'acquisto del contributo, in modo tale che i partiti politici non vedano ridotte le possibilità reali di svolgere la loro funzione. Ma, come detto, anche di questo si è già tenuto conto nei dati di fig. 4. Eppure, il contributo, al netto dell'incremento della popolazione e dei prezzi al consumo, risulta ancora fortemente crescente.

Dunque, la residua possibilità di giustificarne la crescita starebbe nella produttività dei partiti politici. Nel corso del tempo, hanno reso un migliore servizio ai cittadini? Hanno contribuito a rendere più efficiente il processo di selezione dei rappresentanti? Hanno contribuito a supportare i rappresentanti eletti per la presa di decisioni qualitativamente e quantitativamente più favorevoli alla cittadinanza? Non è compito di questa nota rispondere alle suddette questioni. Ma se le risposte dovessero essere negative allora nessuna giustificazione economica si darebbe per la crescita reale dei contributi ai partiti per cittadino residente.

Infine, i contributi ai giornali di partito possono essere assimilati a costi monetari di rappresentanza politica in quanto non vi sono ragioni diverse da quelle del sostegno pubblico alla politica che li giustifichino. Il calcolo del totale stanziato è stato conteggiato utilizzando i dati estrapolati dall'archivio de sito web del Governo italiano. Emerge che nel 2008 sono stati erogati contributi per finanziare i giornali di partito nella misura di circa 47 milioni di euro.

3.4 Quadro di sintesi dei costi monetari

Nel complesso i costi monetari misurabili della rappresentanza politica, calcolati rispetto all'anno 2009, sfiorano i 9,2 miliardi di euro (tab. 16). Considerando i quasi 25 milioni di famiglie italiane e gli oltre 60 milioni di cittadini (non includiamo i cittadini residenti all'estero con diritto di voto), i costi della rappresentanza politica valgono circa 367 euro per nucleo, pari a 152 euro a testa. Stando così le cose, e immaginando una vita media di 80 anni sia per le donne che per gli uomini, un'indicizzazione dei costi della politica pari al tasso d'inflazione a sua volta pari al tasso d'interesse nominale, al momento della nascita ogni cittadina e cittadino italiano dovrebbero considerare un debito vitale per costi della rappresentanza pari a oltre 12 mila euro (152x80). E' questo il peso prevedibile medio per predisporre la rappresentanza politica che deciderà per nostro conto durante la nostra vita (media). Questo peso non ha nulla a che vedere con i costi della burocrazia o con i costi non monetari della stessa politica. Non include neppure i costi di decisioni avverse alle nostre preferenze e orientamenti né include i costi di mancate decisioni. E' infatti riferito soltanto alla predisposizione degli strumenti per prendere decisioni collettivizzate e non alla quantità o alla qualità di tali decisioni.

La tab. 16 indica che quasi il 77% dei costi monetari sono costituiti dalle spese di funzionamento delle strutture di supporto alle assemblee legislative nazionali e locali, considerando che nell'ambito di queste, le sole spese denominate indirette, corrispondenti alla remunerazione

dei dipendenti pubblici che operano in funzione di staff, valgono poco meno del 47% dei costi monetari totali. I costi diretti, invece, che rappresentano il totale delle indennità di funzione e di carica corrisposte ai rappresentanti politici, pesano per oltre il 19% del totale, una proporzione largamente inferiore a quella dell'insieme dei costi gestionali (il 30,1%), cioè sostanzialmente degli acquisti di beni e servizi utilizzati nella "funzione di produzione della politica".

Tab. 16 - I costi monetari complessivi della rappresentanza politica
milioni di euro a prezzi correnti

anno 2009		
	valore assoluto	incidenza %
Costi diretti	1.771,4	19,4
Costi di funzionamento	7.037,7	76,9
- di cui: indiretti (personale)	4.287,6	46,9
- di cui: gestionali (acquisti)	2.750,1	30,1
Altri costi	339,5	3,7
- di cui: contributi ai partiti politici	292,5	3,2
- di cui: contributi ai giornali di partito*	47,0	0,5
Totale costi monetari	9.148,6	100,0

* Il dato è riferito al 2008.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati fonti citate.

Il costo complessivo riepilogato in tab. 16 vale in termini medi poco più di 59mila euro per ciascun rappresentante eletto su base nazionale e locale (cioè 9.148,6 miliardi di euro diviso per gli oltre 154mila membri di organi collegiali). Stimando una proporzione di riduzione di eletti a qualsiasi livello pari a circa il 36,5%, valore che proviene dalla spesso ipotizzata operazione di passaggio dagli attuali 945 parlamentari a 600 rappresentanti, suddivisi in 400 deputati alla Camera e 200 senatori presso il costituendo o ipotetico Senato federale, si otterrebbe a regime un risparmio di oltre 3,3 miliardi di euro all'anno.

Per dare un senso a queste cifre, si può ricordare che quei circa 3,3 miliardi di risparmi consentirebbero una riduzione permanente di circa 7-8 decimi di punto della prima aliquota dell'Irpef (quella al 23%), con un beneficio generalizzato per circa 31 milioni di contribuenti capienti. In alternativa, per esempio, si disporrebbe di risorse pari a oltre 2.900 euro all'anno per ciascuna famiglia che in Italia versa in condizioni di povertà assoluta (un milione e 156mila famiglie nell'anno 2010²³).

Questi conteggi sono puramente esemplificativi. Per oltre 3,3 miliardi di euro risparmiati, ammesso che sia realmente possibile farlo, come crediamo, mancherebbero redditi per lo stesso importo complessivo, a migliaia di persone interessate dal provvedimento. Tuttavia, questa considerazione è solo apparentemente problematica: se i benefici della rappresentanza politica non variassero per la collettività, il personale non più impiegato in inutili cariche o impegni di rappresentanza o di supporto, troverebbe, prima o poi, un'occupazione effettivamente produttiva.

23 Istat, 2011, La povertà in Italia nel 2010.

va. Poiché la riduzione degli sprechi porta con sé maggiore efficienza, i redditi medi di qualsiasi lavoratore dovrebbero crescere, anche soltanto moderatamente. E' irricevibile, cioè, l'obiezione che tagliando sprechi che si concretizzano in erogazioni monetarie, una parte della popolazione, seppure piccola, si troverebbe in difficoltà. Nessuno spreco dovrebbe essere tagliato, secondo questa logica perversa. Ciò che deve contare, invece, è il rapporto costi-benefici di una funzione collettivizzata: se vengono tagliati sprechi, il rapporto diminuisce, in quanto per definizione, alla riduzione del numeratore (i costi) corrisponde una costanza del denominatore (i benefici).

Un'obiezione più rilevante riguarda invece il fatto che abbiamo tenuto costante la proporzione tra costi diretti e altri costi: per ogni riduzione di eletto tutti gli altri costi si riducono nella medesima proporzione. Un'ipotesi più ragionevole, e concretamente praticabile, potrebbe essere quella di considerare, come base per applicare un taglio del 36,5%, il totale dei costi al netto di quelli di funzionamento indiretti, realizzando un risparmio quantificabile in quasi 1,8 miliardi di euro. In altre parole, stiamo escludendo dal computo (della riduzione dei costi) tutti i costi relativi al personale dipendente (i costi di funzionamento indiretti, appunto), ipotizzando, in qualche modo, un trasferimento dei dipendenti pubblici connessi al funzionamento delle assemblee legislative ad altre funzioni. La cifra di 1,8 miliardi di euro è, comunque, ragguardevole, anche perché di carattere permanente.

Infine, vale la pena di ricordare un'ultima volta che, secondo il nostro approccio, qualsiasi taglio di sprechi comporta un miglioramento di efficienza che non si può misurare soltanto in termini di rapporto tra costi monetari e benefici. La conseguente riduzione dei costi della cattiva allocazione del capitale umano e dei relativi investimenti e la riduzione dell'eccesso di intermediazione della politica negli affari privati e, in generale, nella vita dei cittadini potrebbero valere ben di più della somma degli emolumenti e dei costi di supporto dei rappresentanti ai quali si decide di rinunciare.

3.5 Recenti provvedimenti di riduzione dei costi della politica

Sarebbe gravemente scorretto, a questo punto, trascurare di segnalare gli sforzi che Parlamento e Governo hanno fatto per ridurre i costi della rappresentanza politica. Da una parte questa è una riprova, semmai ce ne fosse ancora bisogno, dell'entità eccessiva dei costi attuali rispetto ai benefici fruiti. Dall'altra, c'è parimenti da sottolineare come i provvedimenti adottati dispiegheranno i loro effetti con lentezza. Ciò, naturalmente, riduce la portata riformatrice degli stessi provvedimenti.

La legge n. 244/2007 (Legge Finanziaria per il 2008) stabiliva che "l'autorizzazione di spesa di cui alla legge 3 giugno 1999, n. 157, è ridotta di 20 milioni di euro annui a decorrere dal 2008". E' stato così ridotto il fondo per il rimborso elettorale ai partiti politici istituito dalla l. 157/1999. Il Fondo stanziato per le ultime consultazioni elettorali svoltesi per il rinnovo di ciascun organo interessato, complessivamente ammontava a circa 198 milioni di euro. Si tratta di una riduzione dei rimborsi di circa il 10%. La stessa legge aveva già disposto il blocco degli adeguamenti degli

stipendi parlamentari fino ad oggi collegati alla retribuzione massima dei magistrati con funzione di Presidente di sezione della corte di Cassazione. Il blocco di tale adeguamento comporta un risparmio calcolato fino al 2010 di circa 12 milioni di euro.

Le indicazioni della finanziaria 2008 hanno prodotto già gli effetti di moderazione della dinamica dei costi: essi sono già inclusi nelle quantificazioni presentate nei paragrafi precedenti.

La legge n. 191/2009 (Legge Finanziaria per il 2010), contiene numerose disposizioni rilevanti soprattutto per gli enti locali, in particolare in materia di rinnovi contrattuali e di trasferimenti aggiuntivi per i comuni.

A fronte dei risparmi che i comuni e le province realizzeranno con l'applicazione di queste disposizioni viene stabilito un taglio dei trasferimenti erariali: esso interesserà le amministrazioni locali e viene disposto in misura proporzionale al numero degli abitanti dei comuni e delle amministrazioni provinciali

In primo luogo viene ridotto del 20% il numero dei consiglieri comunali, con arrotondamento all'unità superiore: la disposizione non è raccordata con le regole dettate dal testo unico delle leggi sull'ordinamento locale e non viene chiarito, tra l'altro, se tra i componenti il consiglio deve essere conteggiato il sindaco.

A questo proposito, si deve segnalare come nota positiva il fatto che nelle recente tornata elettorale amministrativa del maggio di quest'anno, che ha coinvolto oltre 1.300 amministrazioni comunali, le nuove regole introdotte con la LF 2010 hanno comportato una riduzione nel numero di consiglieri di quasi 5mila unità, con un risparmio complessivo tra costi diretti e indiretti di circa 33 milioni di euro²⁴.

Sulla base delle indicazioni del servizio studi della Camera dei Deputati, il numero dei consiglieri scenderebbe nei comuni fino a 3.000 abitanti da 12 a 10, in quelli fino a 10.000 da 16 a 13 e in quelli fino a 30.000 da 20 a 16.

Viene ridotto il numero degli assessori, sia comunali sia provinciali. Non viene chiarito se il sindaco debba essere compreso nel calcolo della percentuale per definire la riduzione.

Essa opera in modo che il numero degli assessori comunali non sia superiore ad 1/4 del numero dei consiglieri e quello degli assessori provinciali non sia superiore ad 1/5 del numero dei consiglieri.

Sempre sulla base delle indicazioni del servizio studi della Camera dei Deputati, le conseguenze concrete sul numero di assessori dovrebbero essere le seguenti: nei comuni fino a 3.000

24 La legge n. 42/2010, che ha recepito integrandole le indicazioni contenute nella LF 2010 in materia di contenimento delle spese degli enti locali (riduzione del numero di consiglieri e assessori, comunali e provinciali), ha ridotto il numero dei consiglieri comunali per classi di popolazione rispetto alla regola vigente con il TUOEL. Secondo le nuove regole, i comuni con oltre un milione di abitanti (con l'eccezione di Roma) scendono da 60 a 48 membri e quelli con popolazione da 500 mila a 1 milione, da 50 a 40. Stando al dato sulla popolazione 2010 dell'Istat, riportato anche sul sito web istituzionale dell'ANCI, il Comune di Napoli ha una popolazione appena inferiore al milione e quindi un consiglio comunale di 40 membri, mentre l'elenco dei consiglieri eletti al predetto comune riporta un totale di 48 nominativi, lasciando ritenere che la popolazione comunale sia superiore al milione di abitanti. Poiché la Circolare esplicativa del Ministero degli Interni parla di composizione dei consigli comunali sulla base della popolazione residente, sembra esserci una discrepanza tra il dato di fonte anagrafica comunale e quello dell'Istat.

abitanti si scenderà da 4 a 3; in quelli fino a 10.000 da 6 a 4 ed in quelli fino a 30.000 da 7 a 4. Nelle province fino a 300.000 abitanti si passerà da 8 a 5 ed in quelle fino a 700.000 da 10 a 7.

Sempre nella Legge Finanziaria per il 2010, e con riferimento ai Comuni, sono presenti indicazioni relative alla soppressione dei difensori civici e dei direttori generali, alla soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale e dei consorzi di funzione. E' introdotta la possibilità offerta al sindaco, nei comuni fino a 3.000 abitanti, in alternativa alla elezione della giunta, di delegare parte delle proprie attribuzioni a non più di 2 consiglieri.

Con il Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), sono state introdotte alcune modifiche inerenti le percentuali e le modalità di computo dei rimborsi spettanti ai partiti. In particolare, a decorrere dal primo rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati, del Parlamento Europeo e dei Consigli Regionali, l'importo di 1 euro previsto dalla legge n. 157/1999 quale fattore di moltiplicazione per il calcolo della quota dei fondi è ridotto del 10%. Quest'ultima modifica comporta che l'ammontare dei fondi per il rinnovo di Camera, Senato, Parlamento Europeo e Consigli Regionali è pari alla somma risultante dalla moltiplicazione dell'importo di 0,90 centesimi di euro per il numero dei cittadini della Repubblica iscritti nelle liste elettorali per le elezioni della Camera dei Deputati.

E' stato inoltre abrogato il 4° periodo, comma 6 della legge n. 157/1999, per cui viene abrogata la parte in cui si prevedeva che, anche nel caso di scioglimento anticipato delle Camere, i partiti avessero diritto al rimborso per un numero di anni pari alla durata dell'intera legislatura. Questa modificazione è di particolare importanza sia sotto il profilo della riduzione dei trasferimenti ai partiti politici, in quanto evita la duplicazione o triplicazione dei trasferimenti, sia sotto il profilo della correttezza nella gestione della cosa pubblica: non è infatti comprensibile la ragione per cui tali trasferimenti siano (stati) funzione crescente dell'instabilità politica, cioè crescenti al crescere della frequenza delle legislature per unità di tempo.

Nel medesimo decreto si prevede inoltre, a partire dal 1° gennaio 2011, una riduzione del 10% del trattamento economico complessivo dei Ministri e dei Sottosegretari di Stato che non siano membri del Parlamento nazionale.

Altri interventi sulla materia sono in itinere, proposti, spesso, in logica bipartizan dai diversi gruppi parlamentari.

È cronaca di questi giorni, stante la necessità di una sostanziosa manovra correttiva dei conti pubblici richiesta in sede europea per fronteggiare la crisi del nostro debito sovrano, il rincorrersi di proposte di riduzione dei c.d. costi della politica, con misure annunciate e poi frettolosamente ritirate dal Governo a causa delle accese proteste degli organi di rappresentanza colpiti dai tagli. Allo stato, le ipotesi che restano più accreditate riguardano il dimezzamento del numero dei parlamentari nazionali e l'abolizione in toto delle province, anche se la formalizzazione di tali misure richiede i tempi lunghi dei passaggi della revisione costituzionale, essendo disciplinati dagli artt. 56 e 57 Cost. i primi e dal riformato Titolo V della Seconda Parte Cost. le seconde.

Ci vorrà del tempo perché i provvedimenti riducano effettivamente il costo assoluto della rappresentanza politica. La riduzione di consiglieri e assessori presso province e comuni opererà dal prossimo rinnovo amministrativo. Intanto, eventuali interruzioni anticipate di legislatura non saranno accompagnate dall'apertura di nuove linee di trasferimento ai partiti secondo lo schema della tab. 14, che rivela per gli ultimi anni una situazione di poco comprensibile moltiplicazione degli oneri per i cittadini.

La portata di questi provvedimenti è più ampia del solo eventuale risparmio dato dall'emo-lumento per eletto moltiplicato per la riduzione del numero di eletti. A cascata, si dovrebbe in-nescare un processo di più ampia disintermediazione da parte della politica rispetto alle relazioni socio-economiche poste in essere dagli agenti.

E' necessario proseguire lungo questo percorso, operando anche quella riduzione della rappresentanza parlamentare della quale spesso si è discusso negli ultimi venti anni. E' possibile che il federalismo istituzionale dia nuovo impulso - senza accenti demagogici - alla questione della riduzione del numero di province e dell'accorpamento di molti comuni di dimensioni troppo piccole per offrire servizi adeguati alla cittadinanza. Questi primi e significativi passaggi nella direzione della riduzione dei costi della politica possono essere interpretati favorevolmente come introduzione a una fase più radicale di ricerca di efficienza.

E' sempre di importanza dirimente ricordare, infine, che i costi della politica non sono soltanto quelli monetari: la riduzione delle posizioni elettive inutili porta con sé un beneficio profondo perché elimina i segnali distorsivi per l'investimento in capitale umano, soprattutto delle giovani generazioni. Se non c'è una posizione (inutile), è impossibile dissipare risorse per concorrere, con qualsiasi mezzo, a occuparla.

Il portato della disintermediazione è soprattutto questo, con benefici ampi in termini di miglioramento dell'efficienza sistemica delle relazioni socio-economiche e di innalzamento del prodotto potenziale del nostro Paese.

Infine, mai come oggi appare necessario e urgente una riduzione dei costi in eccesso: se tutti i cittadini sono chiamati a partecipare allo sforzo di contenimento delle spese dello Stato e degli altri enti e se i costi standard in aree cruciali come la sanità comporteranno anche qualche rilevante sacrificio, allora si impone un adeguamento al ribasso di tutti gli altri costi che proprio standard non sono.

